




3 1761 11648227 4

Government
Publications

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116482274>

3.
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, October 7, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 7 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

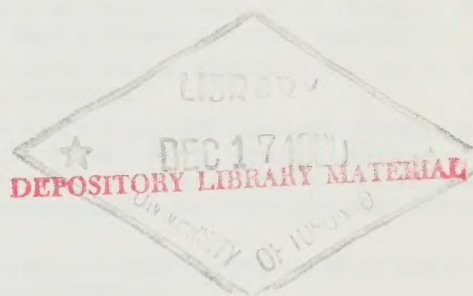
Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 7, 1980
(35)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the TransCanada Telephone System: Mr. T. Heenan, President and Mr. P. Vivian, Legal Council.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Heenan made a statement and, with Mr. Vivian, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by the TransCanada Telephone System be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-8"*)

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 7, 1980
(36)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From Telesat Canada: Mr. E. Thompson, President and Mr. F. Bartlett, Director, Regulatory Matters.

Mr. Thompson made a statement and, with Mr. Bartlett, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by Telesat Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-9"*).

At 1:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(37)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 1:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 OCTOBRE 1980
(35)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Réseau téléphonique transcanadien: M. T. Heenan, président, et M. P. Vivian, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Heenan fait une déclaration puis, avec M. Vivian, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire soumis par le Réseau téléphonique transcanadien soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-8»*).

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 7 OCTOBRE 1980
(36)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: De Télésat Canada: M. E. Thompson, président, et M. F. Bartlett, directeur, Questions réglementaires.

M. Thompson fait une déclaration puis, avec M. Bartlett, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire soumis par Télésat Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-9»*).

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(37)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That York Advertising Ltd. be retained to provide assistance with Media Relations.

ORDERED,—That the Clerk of the Committee advertise newspapers in Toronto and Montreal in advance of its hearings in those cities.

ORDERED,—That the Chairman report to the House of Commons on our progress to date.

At 1:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que soient retenus les services de la firme York Advertising Ltd. pour assurer la liaison avec les médias d'information.

IL EST ORDONNÉ,—Que le greffier du Comité fasse paraître au préalable dans les journaux de Toronto et de Montréal l'horaire des séances qu'il tiendra dans ces villes.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président fasse rapport à la Chambre des communes des travaux accomplis à ce jour.

A 13 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 7, 1980

• 0932

[Texte]

The Chairman: If we could come to order we will continue with our order of reference regarding regulatory reform.

We have with us today two representatives of Trans Canada Telephone Systems, Mr. Terry Heenan, President, and Mr. Peter Vivian, legal counsel and director of Government Relations.

Before we commence, gentlemen, I would like to commend you on the thoroughness of your brief to us. It is a very comprehensive and interesting brief, and I am sure we shall have lots of questions.

I understand you are going to start with a brief commentary and then we can proceed later to questions.

Mr. Terry Heenan (President, Trans Canada Telephone System): Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to have Mr. Vivian with me today. Peter has been very deeply involved in the preparation of this brief which is submitted to this task force on behalf of all of the member companies of the Trans Canada Telephone System. It is not my intention to go through the brief or even to review it in any detail. I would merely assume that it has been read and, as Peter has suggested, we are prepared to answer questions on items that may have been identified in the brief that may be of particular interest to members of the committee.

So I shall just make a brief opening statement that will perhaps remind the task force of what the Trans Canada Telephone System is and why perhaps we have been interested enough to prepare a brief and submit it for consideration by this group.

The Trans Canada Telephone System is the organization through which the nine major regional telephone companies and Telesat Canada provide interprovincial telecommunication services to Canadians. Those nine major telephone companies are the companies who serve major geographical areas of the country and, as defined in the brief, the ownership and the regulatory jurisdictions to which those companies are subject and are various. Some of the member companies of the system are investor owned, some are owned by provincial governments, and Telesat Canada is jointly owned by the federal government and a number of Canadian carriers. The telephone companies in the Maritime provinces are investor owned and subject to provincial regulation. The telephone companies in the Prairies are owned by the Prairie governments and subject also to provincial regulation. Bell Canada, which serves Ontario and Quebec, and British Columbia Telephone Company, which serves British Columbia, and Telesat Canada, are all regulated by the CRTC.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 7 octobre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre. Nous poursuivons l'examen de notre mandat sur la réforme de la réglementation.

Nous accueillons aujourd'hui deux représentants du Réseau téléphonique transcanadien: le président, M. Terry Heenan et le conseiller juridique et directeur des relations avec le gouvernement, M. Peter Vivian.

Avant de commencer, je voudrais vous dire toute notre satisfaction pour la qualité du mémoire que vous nous avez communiqué. C'est un mémoire détaillé et complet qui, j'en suis sûr, suscitera bien des questions de notre part.

C'est votre intention, je crois, de faire une brève intervention. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Heenan (Président du Réseau téléphonique transcanadien): Monsieur le président. Je me réjouis d'être accompagné aujourd'hui de M. Vivian. Peter a été associé de très près à la préparation du mémoire que nous soumettons à l'attention de ce comité spécial au nom de toutes les compagnies qui sont membres du Réseau téléphonique transcanadien. Je n'ai pas l'intention de lire le mémoire de quelque façon que ce soit. Je prends pour acquis que vous l'avez lu et, à la suggestion de Peter, nous sommes disposés à répondre à vos questions sur des points du mémoire qui ont retenu votre attention parce qu'ils intéressent plus particulièrement les membres du comité.

Je m'en tiendrai donc à une brève déclaration générale qui aura peut-être l'heure de rappeler au groupe de travail en quoi consiste le Réseau téléphonique transcanadien et ce qui, sans doute, a suscité chez nous suffisamment d'intérêt pour nous pousser à préparer un mémoire et à le soumettre à votre bonne attention.

Le réseau téléphonique transcanadien est l'organisme qu'utilisent les neufs plus importantes compagnies régionales de téléphone et Télésat Canada pour fournir aux Canadiens des services interprovinciaux de télécommunications. Ces neuf compagnies de téléphone sont les compagnies qui desservent les grandes régions géographiques du pays et, comme le précise le mémoire, ces compagnies sont soumises à plusieurs autorités dont la compétence s'exerce tant sur le plan de la propriété que sur celui de la réglementation. Certaines des compagnies faisant partie du Réseau appartiennent à des actionnaires, d'autres à des gouvernements provinciaux et pour ce qui est de Télésat Canada, il est la propriété conjointe du gouvernement fédéral et d'entreprises canadiennes et télécommunications. Dans les Maritimes, les compagnies de téléphone appartiennent à des actionnaires et elles sont soumises à la réglementation provinciale. Dans les Prairies, les compagnies de téléphone sont la propriété des gouvernements provinciaux et elles relèvent également de la réglementation provinciale. Bell Canada qui dessert l'Ontario et le Québec, la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique qui dessert la Colombie-Britannique et Télésat Canada sont toutes assujetties à la réglementation du CRTC.

[Text]

• 0935

Our interest, as displayed in the brief, covers the two aspects of regulation as I tend to think of them. On the one hand is the regulation of business as it is carried out by various departments of government, particularly through the regulations that are established by those departments. The other aspect that we are particularly interested in but which we have not addressed specifically, I suppose I might say, is the activity of regulatory agencies. As I have mentioned, the telephone companies and Telesat are regulated and they are regulated by various agencies, in most cases with respect to the rates of return that they are permitted to earn.

In the brief we have tried to address two aspects that I think the committee was interested in and that is the question of regulation-making powers on the one hand and the regulatory process on the other hand. And the sections of the brief have been designed to respond to the 28 major parts of the document that had been issued by the committee.

A single item that I might comment upon—and it is not my intention to plead any specific cases or any specific issues with which we might be concerned—but as a general philosophy I think we generally concur that legislators, either Parliament or legislatures, make policy, which should be delineated in appropriate legislation, and that regulatory agencies have the responsibility to implement that policy.

An area of concern that we have is that if the policy is so broadly defined, the range of activities which might be instituted by regulatory agencies under that umbrella are very wide ranging and could perhaps lead to a course of action that is contrary to the direction that was intended by the legislators. We feel that that can be brought back on track if the appropriate directive powers are made available to either the responsible government departments or to the Governor in Council, as the case may be.

I would let it rest at that, Mr. Chairman, and be prepared to try to answer any questions the committee might care to ask. If you are going to get into questions on the Statutory Instrument Act or various acts, I would refer them to Mr. Vivian; if they are more general in nature I will try to answer.

The Chairman: Thank you very much.

Could we start the questioning, please, with Mr. Doug Anguish?

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. We understand your point about the informal communications with the departments and agencies and I was wondering whether you have any views on when the consultation process should take place? For example, suggestion one talks about the terms of consultation as early as possible. When do you see consultation starting?

[Translation]

Comme le démontre le mémoire, nous nous intéressons à ce que je considère être les deux aspects de la réglementation. D'une part, il y a la réglementation de l'exploitation commerciale des entreprises qu'appliquent les divers ministères du gouvernement, en particulier par des règlements établis par les ministères eux-mêmes. D'autre part, l'autre aspect qui nous intéresse tout spécialement mais que nous n'avons pas soulevé de façon spécifique, je pourrais sans doute dire qu'il s'agit de l'activité des organismes de régulation. Je l'ai déjà dit, les compagnies de téléphone et Télésat sont réglementées et elles le sont par divers organismes, dans la plupart des cas en matière des taux de rendement financier qu'il leur est permis de réaliser.

Nous avons tenté, dans le mémoire, de nous pencher sur deux aspects qui, à mon avis, intéressent le comité. Ce sont, d'une part, la question du pouvoir de faire des règlements et, d'autre part, le processus de réglementation. Et les sections du mémoire ont été conçues afin de correspondre aux 28 parties principales du document publié par le comité.

Il y a une question en particulier au sujet de laquelle j'aimerais faire quelques observations, mais ce n'est pas mon intention de présenter une plaidoirie au sujet de cas particuliers ou de questions précises qui pourraient être pour nous un objet de préoccupation. Toutefois, nous sommes généralement d'accord, je pense, avec le principe général selon lequel les législateurs, qu'il s'agisse du Parlement ou des législatures, établissent des politiques dont les paramètres doivent être inscrits dans les lois appropriées et que les organismes de régulation, eux, ont la responsabilité de voir à l'application de ces politiques.

Ce qui nous inquiète, c'est que, si les politiques sont formulées à grands traits, alors l'éventail des activités que pourraient entreprendre les organismes de régulation en vertu de ce mandat vague est très vaste et pourrait peut-être conduire à un type de mesures qui n'ont rien de commun avec l'orientation que souhaitaient les législateurs. A notre avis ceci peut être rectifié si les pouvoirs pertinents de direction sont accordés, selon le cas, soit aux ministères responsables du gouvernement, soit au gouverneur en conseil.

Je n'en dirai pas plus pour l'instant, M. le président, et je suis prêt à essayer de répondre aux questions que les membres du comité voudraient poser. Si vous avez l'intention de soulever des questions relatives à la Loi sur les textes réglementaires ou à d'autres lois, je m'en remettrai à M. Vivian; si, par contre, elles sont plus générales, je ferai de mon mieux pour y répondre.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Pourrions-nous, s'il vous plaît, commencer la période des questions en accordant la parole à M. Doug Anguish?

M. Anguish: M. le président, je vous remercie. Nous comprenons votre point au sujet des communications officielles avec les ministères et les organismes et je me demande si vous avez des opinions à émettre quant au moment où le mécanisme de consultation devrait se dérouler? Par exemple, dans la suggestion numéro un, il est question des termes de la consultation. A votre avis, quand la consultation devrait-elle commencer?

[Texte]

Mr. Heenan: Well, as early as possible is a pretty general phrase, I guess. The matter we are concerned about here is that the people who are going to be most impacted by the regulations that are being considered should have an opportunity to have input so that the people who are making the decisions can make them on the basis of the best information that is available. And that input should be available before the regulations have reached the point where people feel that they lose face or it becomes very difficult to change them. In other words, the input should be in the formative stages that is, when the regulations are being formulated rather than when they have reached the point at which people will lose face or they are felt by some people to be cast in concrete. Then the suggestions that are put forth might be more readily accepted and integrated into or reflected in the regulations.

• 0940

Mr. Anguish: If we were not able to establish rules regarding consultation, how do you feel we can deal with the abuses of situations where consultation is not carried out? How do you deal with situations like that?

Mr. Heenan: I guess with a great deal of difficulty. If I understand your question correctly, you say if there is no mechanism for this input you are then faced with almost a *fait accompli* and the regulations are promulgated or ready for promulgation, what can you do? Is that the question?

Mr. Anguish: You just accept it.

Mr. Heenan: You react as strongly as you can, but there is a certain sense of utility in doing so because you are up against the system. These things have been developed and if there is a change it means that somebody has to back down. We would much rather have the opportunity before it gets to that almost adversarial position.

I think this can be done. The CRTC—and I think one should give credit when it is due—went through quite a process to establish some of their regulations wherein they invited people to make submissions and then put out documents and invited submissions on those documents.

Mr. Anguish: Have you any thoughts on how notice can be provided to the general public more effectively than through *The Canada Gazette* or through an informal grapevine or maybe newspaper advertisements? How can the public be better informed?

Mr. Heenan: Yes, we discussed that in one of the sections of the brief where, in our view, we feel *The Canada Gazette* is inadequate. I think this is in suggestion No. 2 where we say that *The Canada Gazette* as at present structured, is deficient and that there are other mechanisms by means of which such notifications can be given. We suggest a system called CADEPOL.

[Traduction]

M. Heenan: Bien sûr, dire dès que possible semble sans doute joliment vague. Ce qui nous préoccupe dans cette question, c'est que les gens qui seront les plus touchés par les règlements qui sont en voie d'élaboration aient l'occasion d'apporter la contribution de leurs opinions de sorte que ceux qui prennent les décisions les prennent à la lumière des meilleurs renseignements disponibles. Et cette contribution devrait intervenir avant que l'élaboration des règlements n'ait atteint un stade tel, que les gens en cause en ressentent un sentiment d'humiliation ou qu'il devienne très difficile de modifier les règlements. Autrement dit, la contribution devrait avoir lieu lors des étapes de l'élaboration, c'est-à-dire au moment de la formulation des règlements plutôt qu'au moment où leur rédaction est si avancée que les gens en soient humiliés ou encore que certaines personnes considèrent alors le texte des règlements comme étant coulé dans le bronze. Il serait alors plus facile d'accepter les suggestions et de les intégrer dans les règlements ou du moins d'en tenir compte.

M. Anguish: S'il nous a été impossible d'établir des règles relatives à la consultation, comment croyez-vous que nous puissions traiter les cas d'abus lorsqu'il n'y a pas de consultation? Que faire en pareils cas?

M. Heenan: Sans doute avec beaucoup de difficultés. Si je saisis bien le sens de votre question, vous dites que s'il n'y a pas de mécanisme permettant ce genre de contribution, nous sommes alors confrontés à une situation irréversible ou presque parce que les règlements sont promulgués ou sont prêts de l'être. Que faire alors? Est-ce bien votre question?

M. Anguish: Vous acceptez tout simplement cet état de fait.

M. Heenan: Il faut réagir aussi vigoureusement que possible mais on ressent alors une certaine futilité parce que vous, vous êtes aux prises avec le système. Ces choses ont été élaborées et si un changement est proposé cela signifie que quelqu'un doit se ravalier. Nous préférierions de beaucoup avoir l'occasion d'intervenir avant que les choses n'atteignent une situation quasi contradictoire.

Cela est possible à mon avis. Le CRTC, il faut rendre hommage à ceux qui le méritent, a suivi une démarche impressionnante pour mettre au point certains de ses règlements, en invitant les gens à présenter des mémoires, puis en publiant des documents et ensuite en faisant appel à d'autres interventions sur ces documents.

M. Anguish: Avez-vous des idées sur une manière plus efficace d'aviser le grand public que par l'intermédiaire de la *Gazette du Canada* ou par la voie non-conformiste de bouche à oreille? Par des annonces dans les journaux, peut-être? Comment mieux renseigner le public?

M. Heenan: Oui, nous parlons de cela dans une des sections du mémoire lorsque nous estimons que l'avis dans la *Gazette du Canada* ne suffit pas. Je crois qu'on mentionne cela dans la suggestion numéro 21 lorsqu'on dit que, dans sa forme actuelle, la *Gazette du Canada* laisse à désirer et qu'il existe d'autres mécanismes pour communiquer des avis de ce genre. Nous suggérons un système du nom de CADEPOL.

[Text]

I would ask Mr. Vivian to comment on that if you are interested in pursuing it any further. We see a system such as that as being the means by which people could become aware of the fact that regulations are going to be developed.

Mr. Peter Vivian (Legal Counsel and Director of Government Relations, Trans Canada Telephone System): I believe your question was to what extent could there be mechanisms established to provide notice of hearings and issues that were up for decisions making, not just solely draft or proposed regulations. We did not address that point specifically in the brief but I think the same comments are applicable, and that is that we foresee a host of measures being used.

I think we credited the CRTC with developing fairly good mailing lists, mechanisms whereby they inform people about decisions, about public hearings, or issue hearings that were to be forthcoming. And for those people who are familiar with that particular regulatory environment, I think that kind of notice is sufficient—at least for people in business; I am not sure it is equally as viable for interested members of the public.

The publications in newspapers are for the most part in small print. They are not things that come and grab you. I think the main problem here is not in bringing home notice to businesses but is in bringing home the importance of proposed regulations and proposed issue hearings to the people that are going to be affected, for the most part, members of the public.

Businesses, particularly larger businesses, have staff. That is why I am paid. That is my job. I think the real thrust of any increased activity should be to keep the public better informed, and also to improve the means of access for all people.

In the brief we have talked about automated information retrieval and the principles of SDI—Selective Dissemination of Information. Both of those, I think, hold promise for notice systems. I think we also mentioned the possibilities of electronic mail systems. I think this is really going to be the most cost-effective way in the future of providing a notice—not only notice of hearings but also for proposed regulations as well.

Mr. Anguish: What do you think of the idea that we talked of before, sometimes in this committee, of having the departments and regulatory agencies make public a list of possible interveners, and also the interveners that are not on that list could add their names to it? Do you think that is an acceptable idea?

Mr. Heenan: Yes. If I understand your question correctly, that is in fact the way the CRTC operates. They do have a list of interested parties on various matters and those parties are advised of applications or hearings that are going to be held, and they do publish periodically status reports on applications that have been made, decisions that are pending and things of

[Translation]

Si cela vous intéresse, je demanderai à M. Vivian d'élaborer là-dessus. Nous croyons qu'un système de ce genre serait le moyen qui permettrait aux gens d'être au courant du fait que des règlements vont être élaborés.

M. Peter Vivian (conseiller juridique et directeur des relations avec le gouvernement du Réseau téléphonique transcanadien): Je crois que vous demandiez dans quelle mesure peut-on créer des mécanismes pour émettre des avis relatifs aux audiences et aux questions exigeant une décision et non pas seulement au sujet des projets de règlements. Le mémoire ne fait pas état de ce point précis mais je pense que les mêmes observations valent en ce cas, c'est-à-dire que nous envisageons une foule de mesures auxquelles on pourrait faire appel.

Nous avons reconnu, je crois, le mérite du CRTC qui a su préparer des listes d'envoi assez bien faites, ce qui lui fournit des mécanismes pour renseigner les gens sur leurs décisions et sur les dates des audiences publiques ou des audiences sur des questions d'importance. A mon avis, ce genre d'avis suffit à renseigner ceux qui ont l'expérience de ce domaine réglementaire. Du moins ceux dont les affaires touchent à ce domaine. J'hésite cependant à dire que cela vaut également pour ceux qui dans le grand public s'intéressent à ces questions.

Les avis dans les journaux sont plus souvent qu'autrement imprimés en petits caractères. Ce ne sont pas là des annonces qui vous sautent aux yeux et vous accaparent. Le nœud du problème n'est pas, selon moi, de s'assurer que le monde des affaires soit au courant de l'avis, mais plutôt que les gens qui seront touchés par les règlements proposés ou par les audiences relatives à des questions d'importance soient bien informés de leur importance. Pour la plupart, ces gens appartiennent au grand public.

Les entreprises, elles, ont du personnel à leur disposition. Je suis payé pour faire cela, c'est mon boulot. Je pense que l'essentiel de toute nouvelle activité en ce domaine devrait être de mieux renseigner le public et, aussi, d'améliorer les moyens de participation de tous.

Dans le mémoire, nous avons fait état de l'informatique et des principes du SDI («Selective Dissemination of Information»), c'est-à-dire du système de diffusion sélective de l'information. Ces deux moyens sont prometteurs pour les systèmes d'avis. Je crois que nous avons également parlé des possibilités de systèmes postaux électroniques. Selon moi, ce sera le système d'avis le plus rentable à l'avenir. Non seulement pour les avis mais également pour les projets de règlements.

M. Anguish: Que pensez-vous de l'idée dont nous avons déjà parlé lors de nos délibérations antérieures, que les ministères et les organismes de régulation publient une liste des intervenants potentiels; aussi que de nouveaux intervenants puissent ajouter leurs noms sur la liste? Cette idée vous apparaît-elle acceptable?

M. Heenan: Bien sûr. Si j'ai bien saisi votre question, c'est là ce que fait le CRTC. Ils ont une liste des parties intéressées aux diverses questions et ils donnent avis à ces parties des requêtes reçues et des audiences à venir. Ils publient également des rapports périodiques sur l'état des requêtes reçues, sur les décisions à intervenir et autres choses de même nature. Donc,

[Texte]

that nature. So the idea of having a list of interested parties is, in fact, a feasible one.

Mr. Anguish: At the bottom of page 9 you supply the example of a recent CRTC hearing where there were 31 different interveners. Do you know off-hand how many of those interveners would fall into the public-interest category?

Mr. Vivian: I am guessing perhaps ten.

Mr. Anguish: Ten percent of the . . .

Mr. Vivian: Ten of the thirty—a third of them. That even might be high, maybe eight. "Public interest group" is a difficult term to define. Many associations that might fall within that rubric under some definitions are really not public interest; they are often pleading very private interest. Trans Canada Telephone System is a member of such a group, the Canadian Telecommunications Carriers Association. That is an industry group. I am not sure whether it would qualify as a public interest group—perhaps not under most definitions.

But when one talks about the public interest, one has to think about the second stage and say, all right, what particular aspects of the public interest are we talking about? If you choose a somewhat narrower definition you might say, well, public interest groups, I guess the arche type would be the CAC, the Consumers' Association of Canada. Perhaps of that 30 only three might qualify for that.

Mr. Anguish: So there is a pretty grey area in terms of defining public interest.

Mr. Vivian: I think it is very important to do so. I think it is a term that is used very often. In fact, it is probably the keystone for regulation in Canada. I think regulators would all agree that what they are trying to do is serve the public interest. But that does not solve very many problems. What you have to do is go one step further and say, all right, the public interest is really composed of a whole bunch of very private interest.

That amalgam of bringing together and sorting out and putting priorities on all of those interests is the regulators job.

Mr. Anguish: I think the next question I wanted to ask ties into that. When you stated agencies should be restricted as to the numbers and types of groups that should maybe take part in regulatory hearings, are you referring only to the public interest groups?

Mr. Heenan: No, no.

Mr. Anguish: There should be agencies as well?

Mr. Heenan: Surely. First of all, to come back to Peter's point, I tend to think as public interest groups, say, the Consumers' Association of Canada, NAPO—the National Anti-Poverty Association—the Inuit Tapirisat. Some of those are relatively selective public groups, but also appear before regulatory commissions. I think this may be more so in the

[Traduction]

l'idée d'une liste des parties intéressées est, comme on le constate, réalisable.

M. Anguish: Au bas de la page 9, vous citez en exemple une récente audience du CRTC qui entendit 31 intervenants différents. En gros, savez-vous combien parmi ces intervenants pourraient être classés dans la catégorie d'intérêt public?

M. Vivian: Je dirais dix, peut-être.

M. Anguish: Dix pour cent du . . .

M. Vivian: Dix sur trente, soit un tiers du nombre total. Peut-être est-ce un peu généreux, disons huit. L'expression «groupe d'intérêt public» est difficile à définir. Plusieurs associations auxquelles on apposerait cette étiquette, selon certains critères, ne sont pas vraiment des groupements d'intérêt public; ils défendent souvent des intérêts un peu beaucoup privés. Le Réseau téléphonique transcanadien et l'un de ceux-là, l'Association canadienne des entreprises de télécommunications en est un autre. Il s'agit d'un groupement à caractère industriel. Je ne suis pas certain qu'on puisse l'assimiler à un groupe d'intérêt public; probablement pas en vertu de la plupart des définitions.

Toutefois, lorsqu'on parle d'intérêt public, on doit voir un peu plus loin et se dire, soit, mais de quels aspects particuliers de l'intérêt public parlons-nous? Si votre choix favorise une définition plus étroite, vous pourriez dire que les groupes d'intérêt public sont ceux qui se rapprochent le plus du prototype qui est, je dirais, l'ACC, l'Association des consommateurs du Canada. Peut-être que sur les trente seulement trois pourraient satisfaire à ce critère.

M. Anguish: Ainsi toute tentative de définir l'intérêt public demeure floue.

M. Vivian: Il m'apparaît très important d'y arriver. C'est un terme qui est sans cesse utilisé. En réalité, c'est probablement la clef de voûte de la réglementation canadienne. Je crois bien que tous les agents de réglementation seront d'accord pour dire que ce qu'ils essaient d'accomplir c'est d'être au service de l'intérêt public. Mais cela ne règle pas beaucoup de problèmes. Ce qu'il faut faire, c'est un pas de plus et dire, voilà, l'intérêt public se compose vraiment d'une foule d'intérêts catégoriquement privés.

L'entreprise de réunir tous ces intérêts, de les différencier, puis d'établir parmi eux des priorités, est la responsabilité des agents de réglementation.

M. Anguish: Ma deuxième question rejoint la première, du moins je le pense. Lorsque vous avez déclaré que certaines limites devraient être imposées quant au nombre et aux genres de groupes dont les organismes pourraient accepter la participation aux audiences relatives à la réglementation, songiez-vous seulement aux groupes d'intérêt public.

M. Heenan: Pas du tout.

M. Anguish: Cela concerne les organismes aussi?

M. Heenan: Bien sûr. En premier lieu, revenons-en au point avancé par Peter. Quand je parle de groupes d'intérêt public, je pense à l'Association des consommateurs du Canada à ANAP, l'Organisation nationale anti-pauvreté, à Inuit Tapirisat. La plupart sont des groupes d'intérêt public relativement sélect, mais ils comparaissent devant les agents de réglementa-

[Text]

case of applications by telephone companies, for example, for rate increases than perhaps—and I say “perhaps”—appearances before, say, the National Energy Board, although there you get some of the so-called public interest groups too.

But in addition to them you get maybe representatives of the Cable Carriers Association, you get representatives of customer groups, hotel associations, cable networks groups, and even individuals who may feel aggrieved or who may have a long-standing personal crusade for or against. What we are concerned about is that these interventions take time, because the process through which most of the telephone companies go involves a process of interrogatories, interveners, who may ask questions. In this particular one that we are talking about here we had something like 800 interrogatories that had to be responded to. And then they also have the opportunity to present witnesses and to cross-examine witnesses. We are suggesting that this all takes time, costs money and there should be some way of evaluating the validity of the positions to be put forth by the intervenors, not to deny anybody who has a legitimate case the opportunity, but to perhaps guard against the frivolous application.

• 0950

Mr. Anguish: No.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, may I just add one sentence to that? This relates to a matter that was just spoken to, and that is that we do not think the regulatory agencies ought to be restricted in terms of the number of parties that they can hear. What we have suggested is that they be given the power and perhaps the duty at least to address the question.

Right now any member of the public is entitled to appear, and, once he is granted standing, he takes a full part in any hearing. We are suggesting that there has to be some limits placed and we think the agency is the body best able to draw that line.

Mr. Anguish: So they should have a screening process or set criteria . . .

Mr. Vivian: That is correct.

Mr. Anguish: . . . on whom they hear. Do you have specific suggestions towards that?

Mr. Vivian: We put some of them in the brief. We would be looking at things such as the membership of an association that purported to speak for a particular public group, or the extent to which the intervenor had involved himself in the prehearing procedures to inform himself of exactly what the issues are so that he could play a full and meaningful part.

The past performance of the group is often a good guide, and in this regard the Regulated Industries Program of the Consumers' Association has played, I think, a very positive role in some of the hearings that I have been associated with. The point is that at some point you must draw a line and say that this particular hearing can accommodate 50, 100, 200—whatever the line is, and I do not think we could define it for

[Translation]

tion. C'est peut-être plus vrai dans le cas de requêtes pour des majorations de tarifs, par exemple, présentées par les compagnies de téléphone que ce ne l'est peut-être, et je répète peut-être, lorsqu'il s'agit d'une comparaison devant l'Office national de l'Énergie, quoique dans ces cas on y trouve également de soi-disant groupes d'intérêt public.

Mais en plus, il y peut y avoir des représentants de l'Association canadienne de télévision par câble, des représentants de groupes de consommateurs, d'associations d'hôteliers, de réseaux de câblodistribution et même des individus qui, peut-être, se sentent lésés ou qui poursuivent une croisade personnelle de vieille date pour ou contre l'un des points de vue. Nous trouvons que ces interventions prolongent indûment les audiences, car la procédure à laquelle sont soumises les compagnies de téléphone leur impose des interrogations de la part des intervenants. Dans l'exemple que j'ai employé pour illustrer mon propos, nous avons eu à répondre à 800 interrogatoires environ. De plus, les interrogateurs avaient le privilège de faire comparaître des témoins et de contre-interroger les témoins. Nous disons donc que cela prends du temps, est dispendieux et que sûrement il doit y avoir un autre moyen d'évaluer la validité des arguments présentés par les intervenants. Non pas pour refuser à quiconque l'occasion d'intervenir, mais, peut-être, pour se prémunir contre les demandes de nature frivole.

M. Anguish: Continuez, je vous prie.

M. Vivian: M. le président. Puis-je ajouter un mot? C'est au sujet de ce dont je viens de parler. Je ne crois pas qu'il serait sage de limiter le nombre de parties qu'un organisme de régulation pourrait entendre. Notre suggestion est plutôt de donner aux organismes le pouvoir, et peut-être l'obligation, d'étudier cette question.

Dans l'état actuel des choses, n'importe qui a le droit de comparaître et lorsqu'il a été inscrit à cette fin, il participe pleinement à n'importe laquelle audience. Nous disons donc qu'une limite s'impose et, selon nous, c'est l'organisme qui est le mieux placé pour déterminer cette limite.

M. Anguish: En d'autres mots, il devrait y avoir un procédé pour passer les demandes au crible ou des critères . . .

M. Vivian: C'est bien mon avis.

M. Anguish: . . . établissant qui peut comparaître. Avez-vous des suggestions précises à ce sujet?

M. Vivian: Nous en avons mentionné quelques-unes dans le mémoire. Nous songeons à des critères tels que être membre d'une association qui est censée représenter un groupe particulier du public, et le niveau d'intérêt dont a fait montre l'intervenant au cours de la période préparatoire à l'audience afin de bien se renseigner sur la nature exacte des questions en jeu et ainsi s'engager d'une manière profonde et positive.

Le rôle antérieur du groupe constitue souvent un bon indice et de ce point de vue, le programme de l'Association des consommateurs du Canada relatif aux industries réglementées a apporté une contribution positive, à mon avis, à certaines des audiences auxquelles j'ai participé. A un moment donné, il faut imposer une limite, dire, voici, à cette audience nous pourrions accueillir 50, 100, 200 intervenants selon la limite

[Texte]

every regulatory tribunal. But at some time the numbers just cause breakdowns in the system, and what we are saying is that individual regulatory tribunals ought to have the power to draw that line where they best see fit.

Mr. Anguish: Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Gregory Kane (Special advisor to the Committee): May I just follow up on that for a moment, Mr. Chairman, and ask a legal question of Mr. Vivian? As I understand the rules of procedure it is theoretically possible for the commission to engage in a screening process right now inasmuch as a group may intervene in a hearing. There is no obligation, as I understand it, on the commission to accept everyone who puts in an intervention. Would your position be that the commission should be given more specific criteria for exercising that element of discretion?

Mr. Vivian: I think my answer is yes. And I would make the suggestion not specifically directed at the CRTC; I would think it is a general problem that ought to be addressed to all federal regulatory tribunals and all federal regulatory hearings. What we tried to do in our brief was to make our suggestions general in nature. And although we are most associated—at least three of our member companies are—with the CRTC and perhaps with the Department of Communications and the administrative decision-making that goes on there, what we tried to do was address our comments and suggestions in the most general context to the federal regulatory regime in general.

Mr. Heenan: Perhaps I could just add one more bit of perspective to this. We are not suggesting that legitimate intervenors should be denied the opportunity. In fact, it would be my position that if the commission were going to err, it should err on the side of hearing too many rather than too few intervenors. I am not aware of any situations in which the process has broken down to date. What we are saying is that one should be aware that this is a possibility in the future and that perhaps there should be some means by which the commission can do this screening to keep the thing within manageable proportions if there is a danger of it getting out of hand.

The Chairman: *Question supplémentaire, David Berger.*

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. On dealing with the matter of public consultation, on page 5 of your brief you noted that there is no formal dedicated structure within government departments to provide and co-ordinate government business relations such as exist in business. What do you have in mind? I thought the whole purpose of many people in government departments is to consult with business. Is there no actual business relations staff such as yourself, for example? You are the director of government relations. What exactly do you have in mind by that comment?

[Traduction]

choisie. Il ne me semble pas possible, toutefois, d'en décider à l'avance pour chacun des tribunaux administratifs. Il arrive un moment où le nombre fait dérailler le système. Donc, nous prétendons que chaque tribunal administratif devrait avoir le pouvoir d'imposer la limite qui lui semble la plus convenable.

M. Anguish: Merci, M. le président.

M. Gregory Kane (Conseiller spécial auprès du Comité): Avec votre permission, M. le président, j'aimerais poursuivre en posant une question d'ordre juridique à M. Vivian? Selon mon interprétation des règles de procédure, le Conseil a déjà le pouvoir, du moins en théorie, de passer au crible les intervenants à une audience. A mon avis, le Conseil n'est pas obligé d'accepter tous ceux qui présentent une intervention. Êtes-vous en faveur qu'on donne au Conseil des critères plus précis pour l'exercice de cet aspect de son pouvoir discrétionnaire?

Mr. Vivian: Je crois bien que oui. J'ajouterais la suggestion suivante et non pas à l'intention particulière du CRTC. Selon moi, il s'agit d'un problème d'ordre général qui mérite d'être étudié à l'égard de tous les tribunaux administratifs fédéraux et de toutes les audiences fédérales en matière de réglementation. Dans notre mémoire, nous avons voulu faire des suggestions dans un contexte général. Bien que nos relations sont particulièrement étroites avec le CRTC et sans doute avec le ministère des Communications et le mécanisme de décisions administratives qui y a cours, du moins en ce qui concerne trois de nos compagnies membres de l'Association, nous nous sommes efforcés de placer nos commentaires et nos suggestions dans le cadre plus général de l'ensemble du régime fédéral de la réglementation.

M. Heenan: J'aimerais ajouter un mot. Notre suggestion ne vise pas à empêcher la participation d'intervenants de bonne foi. En réalité, si le Conseil devait se tromper, je préférerais qu'il se trompe en faveur de trop d'intervenants plutôt que du contraire. Je ne connais aucune occurrence où le système a déraillé. Nous soulignons toutefois qu'il y a une réelle possibilité que cela se produise un jour et, alors, peut-être le Conseil devrait-il disposer des moyens nécessaires pour faire un choix afin de contenir la situation dans des proportions acceptables, s'il y a risque de perdre le contrôle.

Le président: *Supplementary question, David Berger.*

M. Berger: Je vous remercie, Monsieur le président. Lorsque vous traitez de la consultation du public, à la page 5 de votre mémoire, vous faites remarquer que les ministères du gouvernement, au contraire des entreprises du secteur privé, n'ont pas d'organisation spécifique et officielle pour s'occuper des relations gouvernementales avec le monde des affaires et les coordonner. Que voulez-vous dire? J'avais l'impression que la seule raison d'être de bien des gens dans les ministères était la consultation des milieux d'affaires. N'existe-t-il pas de personnel chargé des relations avec le monde des affaires, des gens comme vous, par exemple? Vous êtes le directeur des relations avec le gouvernement. Que signifie votre commentaire, exactement?

[Text]

• 0955

Mr. Vivian: I do not think we put forward any specific suggestion. We are saying that, on the part of business, it has been recognized that it is virtually a full-time job to maintain effective government business communications. To use a technical term, I guess my role can be described as a point to multi-point communication channel. It would be very nice if there were a counterpart for me on the side of governmental agencies, for instance, within a department such as the Department of Communications, if there was one individual or group primarily responsible for co-ordinating communications. That would be much easier.

Mr. Berger: There is no such individual in many agencies and departments now?

Mr. Vivian: Not to my knowledge.

Mr. Heenan: Within most. There is one other dimension to that: you can identify people in departments with whom you would like to speak. Because you think they may be involved in the determination of policy in certain aspects you can talk to them in an official or unofficial way. You can do it through correspondence. But you do find that people in one department might have a different view from those in another.

For example, the Department of Communications might feel one way about a particular matter and the Department of Industry, Trade and Commerce might feel a different way. It would be helpful, first of all, if there were a focal point in departments for government business relations, if you like, and then second, perhaps, government, inter-departmental groups with whom we could meet in the same way.

My understanding is that in most cases these contacts are more or less ad hoc in nature. They are initiated by a department if they have a particular matter that they are interested in.

For example, the Department of Communications has come to industry and asked for their views on transborder Canada-U.S. satellite services, that will help determine a policy in that area. But there are many other things that get considered where the initiative is left up to business and where you make the contacts as best you can and perhaps have to deal with several departments.

Mr. Berger: You feel that the process of consultation is rather informal now and that you are suggesting that if there were such a person within government departments and agencies, he would sort of have the responsibility of . . . if you went on record with him it would be sort of understood that he had the responsibility to convey your viewpoints to whoever was responsible within the department.

Mr. Vivian: Or to put you in direct contact with that individual so you can have face-to-face communication. I do not mean to suggest that that co-ordinator should be the only channel of entry into the department, but he is the co-ordina-

[Translation]

M. Vivian: Je ne pense pas que nous ayons mis de l'avant des suggestions précises. Nous disons que le monde des affaires, lui, s'est rendu compte que les relations avec le gouvernement c'est en quelque sorte une occupation de tous les instants. Pour employer un langage technique, je décrirais mon rôle comme un poste de communication relié à un autre poste comportant plusieurs canaux. Ce serait joliment bien si j'avais un sosie dans les organismes du gouvernement. Par exemple, s'il y avait dans le ministère des Communications une personne ou un groupe dont la responsabilité première serait la coordination des communications. Notre tâche en serait facilitée.

M. Berger: Les ministères et les organismes n'ont pas ce genre de personne à l'heure actuelle?

M. Vivian: A ma connaissance, non.

M. Heenan: Dans la plupart. Il y a un autre aspect à la question: il est possible de découvrir dans les ministères les personnes auxquelles vous voulez parler parce que vous croyez qu'elles ont quelque chose à faire dans l'élaboration des politiques—vous pouvez leur parler officiellement et officieusement. Vous pouvez leur écrire. Toutefois, vous vous rendez compte que les gens d'un ministère peuvent fort bien avoir des opinions différentes de celles d'autres personnes dans un autre ministère.

Par exemple, le ministère des Communications peut envisager un problème particulier d'une certaine façon, alors que le ministère de l'Industrie et du Commerce peut le voir dans une autre optique. Ce serait utile si, en premier lieu, il y avait dans les ministères un centre nerveux pour les relations entre le gouvernement et les entreprises commerciales et, en deuxième lieu, peut-être, un service inter-ministériel qui serait pour nous un interlocuteur du même genre.

Si je comprends bien la situation, les contacts que nous avons actuellement ont lieu, dans la plupart des cas, selon les exigences ad hoc de la situation. Le ministère prend l'initiative si une question particulière l'intéresse.

Ainsi, le ministère des Communications s'est mis en rapport avec l'industrie pour s'enquérir de notre point de vue sur la question des services par satellite de part et d'autre de la frontière Canada-US. Nous l'avons donné. Je souhaite que nos observations contribueront à la détermination d'une politique en ce domaine. Il y a, toutefois, bien d'autres choses qui sont étudiées lorsque l'initiative est laissée au monde des affaires qui établit des contacts au meilleur de sa connaissance et qui, parfois, doit traiter avec plusieurs ministères.

M. Berger: Vous avez le sentiment que le processus actuel de consultation manque plutôt de caractère officiel. Vous laissez entendre que si les ministères et les organismes avaient à leur emploi une personne du genre dont vous avez parlé, celle-ci aurait alors la responsabilité de transmettre vos opinions à qui de droit dans le ministère.

M. Vivian: Ou encore de nous mettre en contact direct avec la personne responsable, afin de pouvoir dialoguer sans intermédiaire. Ce n'est pas mon intention de suggérer que le coordonnateur soit l'unique moyen d'accès au ministère, mais

[*Texte*]

tor of communication and knows the department, knows who is taking what policy initiatives and can put you in contact with the person most relevant to the concerns that you have.

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Mr. Kane?

Mr. Kane: Just to follow up on that, one suggestion that has been made is to provide a regulatory calendar that would outline the activities taking place in general in departments and in agencies and be fairly specific about who would be responsible for a particular matter. Are you familiar with that matter in the United States, for example, on its applicability in Canada?

Mr. Vivian: I do not have any details or that knowledge, Mr. Kane, but I support the idea. In fact it is the kind of thing that I think could be expanded for use in Canada: a regulatory calendar, not just in the sense of what hearings are going on but I would tie that development with a suggestion that is in the brief and that is that we try to be specific and try to direct information to those most concerned.

The idea of a regulatory calendar as a kind of global thing that gives you information about the totality of government operations—that may be useful for some individuals and for some businesses; more beneficial, I would think, would be a regulatory calendar that could be developed on a subject-by-subject or interest-by-interest basis.

The Chairman: If we were to follow up on that, would you be amenable to a list for each department so that when they are going to regulate they would have a public list, people could put their names on it and they would be entitled to consult with the government?

Mr. Vivian: The difficulty I have is with the word "entitled".

The Chairman: These specific persons and groups, on the list would be given notice of any regulatory . . .

Mr. Heenan: Activity.

The Chairman: . . . Activity. They at least would get notice of it, so then it would be up to them whether they consult with them or not.

Mr. Vivian: Yes, I would agree with that. In fact, I think you have just given a good summary of the basic concepts in Selective Dissemination of Information—SDI.

The Chairman: Okay. We turn now to Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Heenan, I would like to welcome you to Ottawa—or perhaps you should welcome me to Ottawa because I notice that you are an expatriate of Nova Scotia.

Mr. Heenan: That's right, you too, actually.

Mr. Crosby (Halifax West): Not really.

Mr. Heenan: I am not an expatriate—by way of British Columbia to Ottawa.

[*Traduction*]

il serait le coordonnateur des communications, il saurait qui est engagé dans le développement des politiques et il pourrait nous mettre en rapport avec la personne la mieux placée pour s'intéresser aux questions qui nous préoccupent.

M. Berger: Je vous remercie.

Le président: M. Kane?

M. Kane: Dans la même veine, on a proposé de distribuer un calendrier du domaine de la réglementation qui donnerait la liste des activités en cours dans les ministères et les organismes et préciserait le nom du responsable de chaque activité. Savez-vous ce qui ce fait en ce sens aux États-Unis, par exemple? Est-ce susceptible d'application au Canada?

M. Vivian: Je ne possède aucun détail ni intelligence particulière à ce sujet, M. Kane, mais j'appuie l'idée car je pense que c'est le genre de choses qu'on devrait utiliser aussi au Canada. Un calendrier de la réglementation qui renseignerait non seulement sur les audiences mais qui rejoindrait une suggestion contenue dans le mémoire, c'est-à-dire qui donnerait des renseignements précis à l'intention de ceux qui sont le plus directement intéressés.

Un calendrier global de la réglementation pour l'ensemble de l'activité gouvernementale pourrait s'avérer utile à certaines personnes et à certaines entreprises. A mon sens, il serait encore plus utile d'avoir un calendrier de la réglementation conçu selon les sujets ou selon les domaines d'intérêt.

Le président: Si nous donnons suite à cette idée, seriez-vous satisfait d'une liste par ministère et lorsque le ministère s'apprêterait à formuler une réglementation, les gens pourraient inscrire leurs noms sur une liste publique et dès lors ils auraient le droit de consulter le gouvernement?

M. Vivian: Oui, mais les mots «auraient le droit» me causent du souci.

Le président: Ces personnes et ces groupes inscrits sur la liste seraient avisés des . . .

M. Heenan: activités concernant la réglementation.

Le président: . . . activités concernant la réglementation. Ceux-là au moins seraient au courant et il leur appartiendrait alors de décider s'ils veulent consulter le gouvernement.

M. Vivian: Oui, je suis d'accord. Vraiment, je pense que vous avez bien résumé les concepts de base qu'on retrouve dans le SDI (Selective Dissemination of Information)—diffusion sélective de l'information.

Le président: Entendu. A vous maintenant, M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, M. le président. Monsieur Heenan, je vous souhaite la bienvenue à Ottawa. Peut-être serait-il plus approprié si c'était vous qui m'accueilliez à Ottawa car je constate que vous êtes un expatrié de la Nouvelle-Écosse.

M. Heenan: Très juste. Tout comme vous d'ailleurs.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pas vraiment.

M. Heenan: Je ne suis pas un expatrié—j'ai fait un détour par la Colombie-Britannique avant d'aboutir à Ottawa.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Anyway, welcome to the regulatory reform committee—as one Nova Scotian to another.

You are a member of a regulated industry, of course, and I was concerned that you in the industry must be subject to other government regulation of general application. This Committee apparently has to deal with both regulations of general application to all activities in Canada plus regulated industries that are under the supervision and control of particular government regulatory boards and commissions. Do you distinguish between the two kinds of regulation? Do you believe that one is in a different state than the other, or are your concerns equally applicable to general regulation than to specific industry regulations?

Mr. Heenan: We distinguish between the two. The general regulations are those regulations that have to do with almost everything else other than the rate-of-return regulation, which the member companies are subject to. Our discussions here have been general in nature and, in many instances, refer to both.

I know that there are thousands, probably tens of thousands, of regulations that people are subject to which we have been living with for years, which get built into procedures within companies, and God knows how much they really cost. It would be difficult even to put a valid estimate on it. Some of these regulations are burdensome, and there are many of them, but I think we have been thinking more of the rate-of-return regulation. I think there would probably be other businesses that will appear before this task force that are better equipped to talk about the general regulations and the impact of them than we.

Mr. Crosby (Halifax West): That is really why I put this question to you. When an organization such as yours comes before us and talks about the more sophisticated aspects of government regulations, there is an implication that you are satisfied with the more general aspects.

Mr. Heenan: No.

Mr. Crosby (Halifax West): I certainly do not feel that way about some of the income tax regulations and the manpower and . . .

Mr. Heenan: Manpower and statistics—all of these things. Those are some of the ones to which we are addressing ourselves here when we say that there ought to be some consultation on them. Many of them get dropped on you or are promulgated without any prior consultation.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, certainly notification of a change in the regulations would be a starting point.

Mr. Heenan: Absolutely.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peu importe. C'est un nouvel-écossais qui en accueille un autre au Comité sur la réforme de la réglementation.

Vous êtes, bien sûr, membre d'une industrie réglementée et je m'intéresse au fait que l'industrie soit assujettie à d'autres réglementations gouvernementales, d'application générale celles-là. Manifestement, notre comité doit tenir compte des règlements d'application générale à toutes les activités commerciales au Canada et, en plus, de la réglementation des industries qui tombent sous la supervision et le contrôle de conseils et de commissions du gouvernement à vocation réglementaire. Faites-vous une distinction entre ces deux genres de réglementation? Croyez-vous que l'une soit dans un cadre différent de l'autre ou êtes-vous tout autant préoccupé par la réglementation d'application générale que vous l'êtes par la réglementation applicable spécifiquement à l'industrie?

M. Heenan: Nous faisons la distinction entre les deux. Les règlements d'application générale sont ceux qui régissent à peu près tout, sauf la réglementation du taux de rendement financier à laquelle sont assujetties les compagnies membres de notre association. Nos observations qui avaient un caractère général, sont valables en bien des cas pour les deux genres de réglementation.

Je sais qu'il existe des milliers de règlements, probablement des dizaines de milliers, qui régissent l'activité des gens et qui existent depuis de nombreuses années, des règlements que les compagnies incorporent à leur procédure et Dieu seul sait combien tout cela coûte. Il serait même difficile d'en donner un estimé qui aurait quelque validité. Certains de ces règlements sont un fardeau, plusieurs même, mais je pense bien que nous nous sommes intéressés beaucoup plus à la réglementation du taux de rendement. Je suppose que le Comité rencontrera probablement d'autres entreprises qui seront plus en mesure que nous ne le sommes de discuter des règlements d'application générale et de leurs effets.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est pourquoi je vous ai posé la question. Lorsque des organisations comme la vôtre comparaissent devant nous et nous parlent des aspects les plus sophistiqués des règlements du gouvernement, cela implique que vous êtes satisfaits des aspects plus généraux de la réglementation.

M. Heenan: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour ma part, je n'ai pas ce sentiment à l'égard de certains règlements de l'impôt et de la main-d'œuvre et . . .

M. Heenan: Main-d'œuvre, Statistiques Canada, toutes ces choses. Nous parlons aussi de ceux-là lorsque nous disons qu'il devrait y avoir place pour la consultation. Plusieurs nous tombent dessus ou sont promulgués sans consultation préalable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien entendu, un avis d'une modification des règlements serait sûrement la première chose à faire.

M. Heenan: Tout à fait d'accord.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): You mentioned public-interest groups and I was happy to note that you do think public-interest groups have a role to play in the regulatory process.

Mr. Heenan: Yes, indeed.

Mr. Crosby (Halifax West): I read your brief and I became somewhat suspicious that, having accepted public-interest groups as part of the process you now want them under some measure of control or restriction. How would you suggest that a regulatory board define a public interest group? As purporting to represent the public or having what might be called a subjective interest, like for example, the users of a telephone system or the receivers of electric generation?

Mr. Heenan: Mr. Crosby, you ask a very difficult question. Let me just make a couple of comments and if they do not answer it I will try again.

• 1005

First of all, I think you could spend a good deal of time debating the definition of public interest—period. You get all sorts of statements that it is a collection of private interests or an aggregation of various private interests, and things like that. I work on a very simplistic definition myself, one which I take the opportunity to expound every chance I get. That is, I believe somebody is working in the public interest if the objective is to produce the greatest good for the most people in the long run. That is my oversimplified definition of the public interest, or of serving the public interest, as I think about it.

So if you are acting in the public interest you would act in such a way that you provide the greatest good for the most people in the long run. Then you say, Okay, what are public interest groups. I guess I would say they are groups that provide bona fide representation of significant segments of society, and I distinguish society from industry. I would consider, for example, the national anti-poverty organization to be a public interest group, but a segment of the total public.

Mr. Crosby (Halifax West): One of the things I have noticed, Mr. Heenan, is that sometimes people confuse public interest groups with consumer groups.

Mr. Heenan: I would even argue that the Consumers Association of Canada, for example, represents a fairly small segment of the total population.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am somewhat concerned about a more difficult area to track in terms of regulatory process, and that is that quite often the interest of a consumer may be long range. In other words, if a company is deprived of a certain action at this point in time it is going to have a result down the road, so the whole process demands a large degree of expertise in most of the regulated industries.

I was wondering what you thought, in terms of representing the public interest, of some kind of an advocate to deal particularly with what is perceived to be the public interest;

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez parlé des groupes d'intérêt public et j'ai constaté avec plaisir que vous êtes d'avis qu'ils ont un rôle à jouer dans le processus de la réglementation.

M. Heenan: Évidemment.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A la lecture de votre mémoire, j'ai eu des soupçons, qu'après avoir accepté la nécessité de la participation des groupes d'intérêt public au processus de réglementation, vous vouliez leur imposer des mesures de contrôle, les restreindre. A votre avis, comment un agent de réglementation devrait-il définir ce qu'est un groupe censé représenter le public ou ayant ce qu'on pourrait appeler un intérêt propre, comme par exemple, les usagers de téléphone ou les récipiendaires de services d'électricité?

M. Heenan: M. Crosby, votre question est très difficile. Permettez-moi deux commentaires et s'ils ne suffisent pas, j'essaierai de répondre autrement.

Disons d'abord que toute tentative de définir l'intérêt public nous entraînerait dans un débat prolongé. Rien de plus sûr! On nous propose une foule de définitions: c'est une collection d'intérêts privés ou c'est un agrégat de divers intérêts privés ou d'autres choses de ce genre. Pour ma part, j'ai mis au point ma propre définition fort simple, une définition que j'expose à chaque fois que j'en ai la chance. La voici: quelqu'un agit dans l'intérêt public, selon moi, lorsque son objectif est de réaliser à long terme le plus grand bien pour le plus grand nombre de gens. C'est ma définition en termes très simples de l'intérêt public ou d'être au service de l'intérêt public, comme je l'entends.

Ainsi, donc, si vous agissez dans l'intérêt public, vos actions tendent à produire le plus grand bien pour le plus grand nombre dans une perspective à long terme. Alors, s'il en est ainsi, des groupements d'intérêt public qu'est-ce que c'est? Je dirais que ce sont des groupes qui fournissent une représentation authentique de tranches importantes de la société, et je fais une distinction entre société et industrie. Selon moi, par exemple l'Organisation nationale anti-pauvreté est un groupe d'intérêt public, une tranche du public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me suis rendu compte, M. Heenan, qu'entre autres, les gens confondent parfois les groupes d'intérêt public et les groupes de consommateurs.

M. Heenan: Je serais même prêt à soutenir que l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, ne représente qu'une petite tranche de la population totale.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. J'ai une certaine appréhension au sujet d'un aspect plus difficile à saisir dans le cadre du mécanisme de la réglementation: très souvent l'intérêt d'un consommateur en est un à long terme. Autrement dit, si aujourd'hui une compagnie est privée de la possibilité de poser un geste, cela aura des conséquences plus tard. Les compagnies réglementées doivent donc posséder une expertise poussée sur l'ensemble du mécanisme de réglementation.

J'aimerais avoir votre opinion, lorsqu'on parle de représenter l'intérêt public, de l'idée d'une sorte d'avocat chargé spécialement d'expliquer ce qu'on doit entendre par intérêt public, une

[Text]

some sort of general counsel or counsellor who would appear at hearings and perform a role intended to advance the public interest.

Mr. Heenan: The total public interest?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am just asking what you think; what your reaction is to that.

Mr. Heenan: May I respond to that in the context of the sophisticated regulations that the telephone companies are subject to—for example, the CRTC. I believe there the evaluation of the evidence that is put forth by the various competing interests, some of which are public interests, some of which are private interests, must be evaluated by the commission itself. My reaction to your suggestion is that were you to have a public advocate who intended to express the views of, or to speak in a way that represented the total public interest, he would in fact be trying to make judgments that I think the commission should be making. The reason I say that is because you can have, for example, a public interest group representing telephone subscribers who mainly have residential service and you can have another group representing, say, the hotel industry. Now both the residential telephone user and the hotel owner or operator are customers of the telephone company, so they are part of the total public being served by the telephone company; but what is to the advantage of the residential subscriber might be to the disadvantage of the hotel subscriber.

Mr. Crosby (Halifax West): I would gather you are not in favour of an institutionalized advocate for the regulatory process.

Mr. Heenan: I do not think so. I think it would be almost an impossible job, because he would have to weigh these competing interests.

Mr. Crosby (Halifax West): But you have indicated the desirability of some public funding for this process.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): I suppose that would have to have an element of independence to ensure that the persons receiving the funds were not influenced.

• 1010

Mr. Heenan: Yes. There are two ways by which this funding is done now. On the one hand you have a means which has been borrowed from the judicial system, whereby the commission or the taxing authority of a regulatory commission . . .

Mr. Crosby (Halifax West): We have been through that.

Mr. Heenan: You have been through that? Okay. The other is government departmental funding. We prefer that one.

Mr. Crosby (Halifax West): You mention access to public information in your brief. Some see that as a two-way street, particularly with utilities. Are you prepared, as you receive government information, to give up much of the information you hold in your utility operation?

[Translation]

sorte de conseiller général qui comparaitrait aux audiences et jouerait le rôle de promoteur de l'intérêt public.

M. Heenan: L'intérêt public en son entier?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. Je vous demande simplement ce que vous en pensez; quelle est votre réaction?

M. Heenan: Puis-je répondre dans le contexte de la réglementation raffinée à laquelle sont assujetties les compagnies de téléphone,—les règlements du CRTC par exemple. Dans ce cas, l'évaluation de la preuve présentée au nom des divers intérêts concurrents, l'intérêt public d'une part, les intérêts privés d'autre part, est la responsabilité du Conseil lui-même. Ma réaction à votre suggestion, c'est que s'il y avait un avocat général du public qui voudrait exprimer le point de vue du public, représenter en quelque sorte l'intérêt public global, il serait alors en train de prendre les décisions qu'il appartient au Conseil d'arrêter. Je dis cela parce que vous pouvez avoir en présence, disons un groupe d'intérêt public représentant des abonnés du téléphone qui reçoivent surtout des services résidentiels et un autre groupe représentant, par exemple, l'industrie hôtelière. L'utilisateur résidentiel et le propriétaire ou l'exploitant de l'hôtel sont tous deux des clients de la même compagnie de téléphone et ils font donc partie de l'ensemble du public desservi par la compagnie de téléphone. N'empêche que ce qui peut-être à l'avantage de l'abonné résidentiel peut fort bien être au désavantage de l'hôtelier.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'en déduis que l'idée d'un avocat permanent rattaché au mécanisme de la réglementation ne vous plaît pas.

M. Heenan: C'est exact. A mon avis, ce serait une mission impossible car il aurait à jauger des intérêts en concurrence.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Tout de même, vous vous êtes prononcé en faveur d'un apport de fonds publics pour faciliter la représentation de l'intérêt public.

M. Heenan: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'imagine qu'un certain degré d'indépendance sera nécessaire pour garantir que les bénéficiaires des fonds ne soient pas influencés.

M. Heenan: Oui. A l'heure actuelle, il y a deux modes de subvention. L'un emprunté au système judiciaire et selon lequel le Conseil ou le responsable de la taxation dans un organisme de réglementation . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Nous avons déjà parlé de cela.

M. Heenan: Vous en avez déjà parlé? Entendu. L'autre mode, c'est la subvention en provenance d'un ministère du gouvernement. C'est celui que nous préférons.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans votre mémoire vous avez mentionné l'accès à l'information. Certains considèrent que c'est une voie à deux sens, surtout dans le cas des services d'utilité publique. Puisque vous recevez de l'information gouvernementale, êtes-vous disposé à partager une portion impor-

[Texte]

Mr. Heenan: We have become quite accustomed to that over the last few years, I would say. Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): But not at the request of the public.

Mr. Heenan: No, at the request of the commission, and in some cases in response to requests from people participating in the hearings. I would say that in general the telephone companies are prepared to make available any information that the commission deems necessary in order to make a proper decision. Some of that information may be submitted to the commission with the caveat that it be held in confidence by the commission rather than being put on the public record, because it may be of value to competitors.

Mr. Crosby (Halifax West): But there is a great deal of utility-held information that the public would on occasion be interested in; simple things like how a utility operates its listings in terms of making new telephone numbers known, and so on. I just recently had that problem of trying to extract from the utility just what was happening. I totally agree, I can assure you, that there should be access to public information. I think government information should be made public except when it is in the national interest not to disclose the information, and I think it could be very helpful to industry. But I would also like to think that in asking to obtain information you are willing to give information as well.

Mr. Heenan: Yes, sir, we are, and it is our belief that it is somewhat of a one-way street at the moment. The particular point we are making here is that the staff of commissions on occasion have prepared studies or memos which are taken into account by the commissioners in making a decision, and that information is not always available—is seldom available, in my experience—to the applicant companies.

Mr. Crosby (Halifax West): That is just the example I had in mind. Would you also be willing to give up the kind of information that flows internally in a utility company with respect to the various proposals and possibilities?

Mr. Heenan: I am saying that it has been our practice to do that. A great many of the responses to interrogatories, for example, do provide that type of information. We are often asked to make available internal studies that have led to particular decisions, for example.

Mr. Crosby (Halifax West): You have mentioned in the course of the questioning the problems you sometimes have in dealing with conflicts of view among government officers.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Can you just comment generally on what your experience has been in seeking information from officers of the federal government who are involved in your activity? I find quite often, in my own personal experi-

[Traduction]

tante de votre information sur votre exploitation d'une utilité publique?

M. Heenan: Nous en avons pris l'habitude au cours des dernières années. Ma réponse, c'est oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pas à la demande du public, toutefois.

M. Heenan: Non. A la demande du Conseil et en certains cas, suite à des demandes qui lui avait été faites par des participants aux audiences. Les compagnies de téléphone sont généralement disposées à fournir les renseignements que le Conseil considère essentiel pour arrêter sa décision. Parfois la transmission des renseignements est conditionnelle au respect par le Conseil de leur caractère confidentiel et qu'ils ne fassent pas partie du dossier public, car les concurrents pourraient en tirer profit.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais il y a une foule de renseignements entre les mains des entreprises d'utilités publiques qui intéressent parfois le public; des petites choses comme la méthode employée par l'entreprise pour dresser et publier ses listes de nouveaux numéros de téléphone, et d'autres choses semblables. Tout récemment, j'ai essayé de tirer des renseignements d'une compagnie d'utilité publique sur ce qui se passait; c'est un problème. Croyez-moi, je suis tout à fait en faveur de l'accès à l'information. L'information gouvernementale devrait être publiée sauf si l'intérêt national en commande autrement et je pense que l'industrie en tirerait beaucoup d'avantages. J'aimerais être convaincu, toutefois, que lorsque vous désirez obtenir de l'information, vous êtes également disposé à en donner.

M. Heenan: Oui, monsieur, nous le sommes et nous croyons qu'actuellement c'est une voie à sens unique. Je me réfère à un point précis, c'est-à-dire au fait que le personnel des organismes prépare à l'occasion des études ou des notes de service qui font partie du dossier aidant les commissaires à rendre une décision et que cette information n'est pas toujours disponible—en fait d'après mon expérience, elle est rarement mise à la disposition des compagnies requérantes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exactement l'exemple auquel je songeais, seriez-vous également disposé à communiquer les renseignements qui circulent à l'intérieur d'une compagnie d'utilité publique au sujet des diverses propositions et possibilités?

M. Heenan: Je vous dis que cela a été notre pratique d'agir ainsi. Une foule des réponses aux interrogatoires, par exemple, donnent ce genre de renseignements. Souvent, on nous demande de fournir des études-maison qui sont à l'origine de décisions particulières, par exemple.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez fait allusion, au cours de votre témoignage, à certains problèmes qui vous sont créés par les opinions contradictoires qui existent entre les bureaux du gouvernement.

M. Heenan: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): De façon générale, qu'elle a été votre expérience dans vos efforts pour obtenir des renseignements de la part des fonctionnaires du gouvernement fédéral qui œuvrent dans le domaine qui vous concerne? Ma propre

[Text]

ence, that industry is often in the dark on a subject that is well known within the hallways of government, so to speak, and industry will go off in one direction while government is going in another. I think this is a terrible waste of time and effort and not in the public interest. The gas transportation industry is an example right now where industry does not know what the heck is going on, somebody is formulating policies in hallways and doorways and so on, and there is a lack of flow of information. Have you noticed this problem in your dealings with the federal authority?

Mr. Heenan: I guess perhaps some of the individual companies coming before you would be able to speak more of the current situation in that regard. One example I could mention and that you may want to follow up with Bell Canada if, as and when they come here—and I believe they are to or have been; I am not sure which. They are to come, I gather—is the current situation with respect to the restrictive trade practices commissioner. On the one hand you have an element of government investigating the company and pursuing it for the vertical integration practices it has, while at the same time it is my understanding that the Department of Industry, Trade and Commerce is encouraging the industrial capability that that type of an organization permits. So the company finds itself between two opposing views. It is a very difficult situation, I might say.

• 1015

That is one example that comes to mind. I do not know whether that is the sort of thing you had in mind or not.

Mr. Crosby (Halifax West): I was just thinking in general terms. I realize that you have a very specific interest but in order for parliamentarians to grasp the problem it has to be painted, as I said before, with a little broader brush. I would like you to classify government officials as co-operative on the one hand or arrogant on the other, but if you are not willing . . . I do not want to put you in a difficult situation, but if we do not get a grasp of what the problem is then there is not the motivation to correct it. I find government officials arrogant. I do not know about you.

Mr. Heenan: I would not categorize them all that way.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I would categorize them all that way. The ones who are not can come forward.

Mr. Heenan: There is certainly some of that. One does get the impression at times that people in government seem to feel that they know what is best for everybody, and if you have a view perhaps they are interested in knowing what it is because they would then know what they have to contend with, rather than wanting to know what it is because it might be constructive. Yes, there is some of that; by and large, though, I think our concern is the number of regulations and the way in which they get developed, the question of the benefits of the regulation, as opposed to the cost burden they impose.

[Translation]

expérience m'enseigne assez souvent que l'industrie ignore tout d'un sujet dont on parle ouvertement dans les corridors du gouvernement, pour employer cette image. Alors l'industrie s'oriente dans un sens et le gouvernement dans l'autre. J'y vois une perte de temps et d'effort et ce n'est pas dans l'intérêt public. L'industrie du transport du gaz nous en fournit actuellement un exemple; l'industrie ne sait plus où elle va et quelqu'un est en train de formuler des politiques dans les corridors et un peu partout; en somme, il n'y a pas d'échange d'information. Avez-vous remarqué ce genre de problèmes dans vos rapports avec les autorités fédérales?

M. Heenan: Je suppose que les compagnies qui viendront ici seront plus en mesure de parler de la situation actuelle sous ce rapport. Je mentionnerai toutefois un exemple que vous voudrez sans doute discuter avec Bell Canada, si cette compagnie doit venir comme je pense qu'elle doit le faire si elle ne l'a pas déjà fait. Je ne sais plus au juste. Ils viendront, si je comprends bien. Il s'agit de la situation qui a cours au sujet du directeur des pratiques commerciales restrictives. D'une part, il y a un secteur du gouvernement qui enquête sur la compagnie et qui l'harasse au sujet de ses pratiques d'intégration verticale, tandis que simultanément, à ce que je comprends, le ministère de l'Industrie et du Commerce fait la promotion de la capacité industrielle que ce genre d'organisation rend possible. La compagnie se trouve donc coincée entre deux positions opposées. Le moins qu'on puisse dire, c'est que c'est une situation très difficile.

C'est un exemple que j'ai à l'esprit. Je ne sais trop si c'est le genre de chose auquel vous songiez.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pensais seulement en termes généraux. Je me rends compte que vos intérêts sont très spécifiques mais les parlementaires, comme je l'ai déjà dit, peuvent seulement saisir le problème que si on lui brosse un tableau avec un pinceau un peu plus large. J'aimerais bien que vous classiez les fonctionnaires du gouvernement en personnes coopératives d'une part, et en personnes arrogantes d'autre part, mais si vous aimez mieux pas . . . Loin de moi l'idée de vous placer sur des épines, mais si nous n'arrivons pas à cerner le problème, la motivation pour le résoudre manquera. Je trouve que les fonctionnaires sont arrogants. Je ne sais pas si vous pensez la même chose.

M. Heenan: Je ne les classerais pas tous ainsi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour ma part, je les classerais tous comme ça. Ceux qui ne le sont pas sont invités à se faire voir.

M. Heenan: Il y en a bien sûr. On a parfois l'impression que les gens du gouvernement ont le sentiment qu'ils savent ce qui convient à tous et chacun. Si vous avez une opinion, ils s'y intéresseront peut-être parce qu'ils sauront alors ce qu'ils auront à combattre plutôt que de vouloir savoir de quoi il s'agit au cas où cela pourrait être constructif. Oui, cela existe, quoiqu'en général, notre préoccupation vise surtout le nombre de règlements et leur mode de préparation, aussi la question des avantages que procure la réglementation en comparaison du fardeau qu'elle impose.

[Texte]

As parliamentarians trying to deal with this question, I sympathize with you. It must be a very difficult thing to get around. But by the same token, I think it is necessary to recognize the fact that there are many people in many departments in government who are making regulations which a whole lot of people out there have to respond to.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, through you perhaps I could respond and make one point. It deals with a hindrance to effective communication between business and its regulators, and it is a technical problem.

Let me use as an example the CRTC. Three of our member companies are regulated by the CRTC. Because there are formal hearings carried on and because of the length of those hearings and because they are recurring, we find that we are almost all of the time awaiting a decision, preparing for one, or see one down the road a little piece. There is, I think, an administrative ruling or procedure within the CRTC that communication between the commission and companies is, if not precluded, at least frowned upon while there is a decision pending or while there is an issue up for decision before the commission. Now given the length of the hearings and the recurring nature of the hearings that we have, that administrative practice cuts down effective communication between the regulated companies and the commission. I respect the rule and I know the reason for it, but in my view many regulatory problems could be solved initially in the bud if there was more informal communication.

Mr. Crosby (Halifax West): I want to pick up on that point, Mr. Chairman. There is another thing happening too that I notice; I think they call it piling on patents. Do you find that this is happening in your industry? That you have to interest yourself in a lot of other regulatory activity in order to protect your own situation? I think of cablevision as being involved in the telephone system. Do you have to monitor the activities of the cable companies and the applications they are making and so on?

Mr. Heenan: Yes. Mainly the monitoring that we do is with respect to other companies or people in the telecommunications business. We do not monitor too much with respect to transportation or fisheries or things like that, but other telecommunications businesses we are very interested in. In fact, we are interested in an activity of the Canadian Law Information Council which deals with the cataloguing and dissemination of information with respect to various hearings. That sort of thing, yes, we are very interested in.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

Le président: Je vais donner la parole à M. Pierre Deniger. J'ai l'impression qu'il va vous poser les questions en français, il doit le pratiquer.

M. Deniger: Pour les audiences, à Montréal, monsieur le président...

[Traduction]

Je sympathise avec vous les parlementaires qui essayez de régler ce problème. Ce doit être très difficile d'en saisir tous les éléments. Je pense en même temps qu'il est nécessaire de se rendre compte qu'il y a beaucoup de monde dans plusieurs ministères qui s'affairent à préparer des règlements qui engageront les activités d'une foule de personnes dans le secteur privé.

M. Vivian: M. le président, puis-je faire une observation. Il s'agit d'une entrave à la communication effective entre les entreprises et les agents de réglementation; c'est un problème technique.

Je vais me servir du CRTC pour illustrer mon point. Trois de nos compagnies sont assujetties à la réglementation du CRTC. Les audiences ont un caractère formel, elles durent longtemps et il y en a beaucoup, avec la conséquence que nous sommes presque toujours en train d'attendre une décision, ou de nous préparer pour une décision ou encore d'en découvrir une à venir miette par miette. Je crois qu'il existe au CRTC une règle ou une procédure administrative selon laquelle les communications entre le Conseil et les compagnies pendant la période préparatoire à une décision sont mal vues, pour ne pas dire qu'elles sont formellement interdites. Si l'on considère la durée des audiences et leur tendance à se multiplier comme nous savons, la pratique administrative dont je viens de parler diminue l'efficacité des communications entre les compagnies réglementées et le Conseil. J'obéis à la règle et j'en connais la raison, mais, à mon avis, plusieurs problèmes de nature réglementaire pourraient être résolus dès qu'ils se manifestent, si les communications officielles étaient plus fréquentes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je veux poursuivre dans la même veine. J'ai remarqué une autre chose également. Je pense qu'on appelle ça entasser des brevets. Cela se produit-il dans votre industrie? Je veux dire que vous ayez à vous tenir au courant d'une foule d'autres productions de règlements afin de protéger votre propre situation? Je pense à la câblodistribution qui est intégrée au système du téléphone. Devez-vous suivre de près les activités des entreprises de câble et les requêtes qu'elles présentent?

M. Heenan: Oui, nous faisons le même genre de surveillance que pour les autres entreprises et personnes dans le domaine des télécommunications. Nous surveillons assez peu ce qui se passe dans les domaines du transport ou des pêcheries ou autres domaines semblables, mais nous nous intéressons de très près aux autres entreprises de télécommunications. Nous sommes même intéressés à une initiative du Conseil canadien de la documentation juridique qui concerne la préparation d'un catalogue de renseignements relatifs aux diverses audiences et sa diffusion. Nous sommes définitivement intéressés à cette sorte de chose.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci.

The Chairman: I am going to call on Mr. Pierre Deniger. I believe he will address his questions in French.

Mr. Deniger: Concerning public hearing in Montreal, Mr. Chairman...

[Text]

Monsieur Heenan, je voudrais surtout vous poser des questions sur vos commentaires.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, I am sorry. The interpreter has just informed us that he is on strike and he has wished us a good day.

Le président: Bon. Alors nous allons continuer dans les deux langues officielles . . .

Mr. Deniger: I will not ask that the hearings be suspended, Mr. Chairman, but I do say it is unfortunate.

I want especially to ask questions on what you have to say about the socio-economic impact analysis, but first, I cannot help but comment on the negative nature of your comments on the public interest interveners, I would like you to elaborate on what you really mean on page 12 when you say:

In this regard, a good example could be drawn by contrasting the relative abilities of a regulated telecommunications carrier with the valuable efforts of the Regulated Industries Program of the Consumers Association of Canada.

Mr. Heenan: That was certainly not meant to be negative.

Mr. Deniger: Are you basically implying that they will never be as good as one of your companies in dealing with the CRTC because they will really never have the very precise expertise of one of your industries?

Mr. Heenan: Let me put it this way. First of all, we are not negative with respect to public interest groups, and if this brief gives the impression that we are negative with respect to public interest interventions, I would certainly like the record to show that that is not the intention of the brief. I think what it intended to say, what we intended to say here, is that telephone companies that are making applications for rates or whatever have various departments in the company that deal with various activities, whether it is the installation of telephones, the advancement of long-distance calls, the determination of rates or whatever, and the witnesses who appear for the telephone companies have the benefit of the advice of those people who are working in those specialized areas. The interveners, the people who intervene before the commission, are usually addressing themselves to the whole range of telephone company activities. They may call academics, economists or people from other walks of life as witnesses, but the telephone companies can put five or six witnesses on to deal with different subjects.

Mr. Deniger: That seems to me to be an argument for additional funding. Anyway, I will go to the analysis of the SEIA, your suggestion No. 6. Do you want to say anything, because we are going to end at eleven o'clock and we have several points.

Mr. Heenan: I just would not want you to draw a wrong conclusion from what was said.

[Translation]

Mr. Heenan, my questions are related to your comments.

M. Vivian: M. le président, je regrette mais l'interprète vient de nous informer qu'il est en grève et il nous souhaite une bonne journée.

The Chairman: Well. We will then proceed in the two official languages.

M. Deniger: M. le président, je ne demanderai pas la suspension de la séance mais je dois dire que c'est dommage.

Je désire spécialement vous demander votre opinion sur l'analyse de l'impact socio-économique, mais je ne puis m'empêcher, tout d'abord, de relever la nature négative de vos commentaires au sujet des intervenants représentant l'intérêt public. Je voudrais que vous nous expliquiez la signification réelle du passage à la page 12 qui dit:

à ce point de vue, on pourrait tirer un bon exemple de la comparaison entre la compétence relative d'une entreprise de télécommunications assujettie à la réglementation et les efforts louables des responsables du programme relatif aux industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

M. Heenan: Ce n'était certainement pas notre intention d'être négatif.

M. Deniger: Ne dites-vous pas au fond que, dans leurs rapports avec le CRTC, ils n'afficheront jamais une aussi grande compétence que l'une de vos compagnies parce qu'ils ne disposeront jamais d'une expertise aussi poussée que l'une de vos compagnies?

M. Heenan: Permettez-moi de répondre de la manière suivante. D'abord, nous n'avons pas une attitude négative à l'égard des groupes d'intérêt public et si notre mémoire donne cette impression, je désire absolument que le compte rendu indique que ce n'est pas l'intention du mémoire. Notre intention était de préciser que les compagnies de téléphone qui présentent des requêtes pour une majoration de tarifs ou autres choses, ont toutes un certain nombre de départements spécialisés chacun dans divers domaines d'activités, soit l'installation du téléphone, l'amélioration du service de l'interurbain, l'établissement des tarifs ou autres choses; alors, les témoins qui comparaissent au nom des compagnies de téléphone jouissent des conseils des gens qui travaillent dans ces domaines spécialisés. Les intervenants, ceux qui comparaissent devant le Conseil, font habituellement porter leurs observations sur l'ensemble des activités d'une compagnie de téléphone. Leurs témoins sont des universitaires, des économistes ou d'autres personnes, mais les compagnies de téléphone sont en mesure de faire témoigner cinq ou six personnes pour traiter d'autant de sujets différents.

M. Deniger: Ça me semble un argument en faveur de subventions additionnelles. Laissons cela. Passons maintenant à l'analyse de AISE, votre suggestion numéro 6. Avez-vous une observation, car nous allons ajourner à onze heures et nous avons encore plusieurs points à traiter.

M. Heenan: Je ne voudrais pas que nos remarques vous poussent à tirer une conclusion erronée.

[Texte]

Mr. Vivian: Just a very brief comment. That paragraph responded specifically to a question that was in the discussion paper, and that was an assessment of the relative abilities of regulated industries as opposed to interveners. We conceded there, I think, that the dice were always loaded in favour of industry simply because of their greater knowledge and more narrowly focused activities.

Mr. Deniger: I guess what I was somewhat interested in was when you used the phrase "contrasting the relative abilities". That disturbs me somewhat.

Mr. Vivian: It was not meant to be a pejorative remark. I guess the comment meant to say that it is really unreasonable to expect a single individual or a small staff group at the CAC to become as familiar with all of the issues as would regulated industry personnel. It is just too big a job.

Mr. Deniger: I guess from that we have to draw different conclusions.

Mr. Vivian: I think your conclusion might be, Well, we should fund them and make them a larger organization. That is an alternative, I think. I am not sure that is going to reduce overall costs though.

Mr. Deniger: The cost to whom? To you or to the consumer? But that is something else.

Mr. Vivian: The overall cost to everybody.

Mr. Heenan: Telephone company costs get passed on to the consumer, just like manufacturing costs or any others.

Mr. Deniger: True, but I do not want to get involved in that. However, it could be argued that by an intervention of the CAC telephone rates might not be as high as they would have been had they not intervened.

• 1025

Mr. Heenan: That can be argued. However, it can also be argued that the intervention of the CAC may reduce residential telephone rates but may increase business telephone rates, for example, because the total revenue requirements are not changed.

Mr. Deniger: You see, basically it is because of comments like that that I am somewhat disappointed in the text of your suggestion No. 3, where you say you are for it but you qualify it so much that it is difficult for us to . . .

Mr. Heenan: No, no. What they do is present the views of the people they represent so that the commission can make the balanced judgment with respect to the application as to how the rates or the earnings should be affected.

Mr. Deniger: Let us get to the SEIA, the socio-economic impact analysis. The Treasury Board basically limits it now to health, safety and fairness, as you say in your submission on page 15. Have you ever asked in the past that such an analysis be done on regulations that affect your industry?

Mr. Heenan: Not that I am aware of.

[Traduction]

M. Vivian: Un mot seulement. Ce paragraphe est une réponse directe à une question posée dans le document d'étude. C'est une évaluation des capacités relatives de l'industrie réglementée, d'une part, et des intervenants, d'autre part. Nous admettons, à mon sens, que les dés sont pipés en faveur de l'industrie, pour la simple raison qu'elle possède une plus grande connaissance et que ses activités sont plus précises.

M. Deniger: Ce qui avait attiré mon attention, c'était les mots «mettant en relief les capacités relatives». Cela m'a choqué quelque peu.

M. Vivian: Nous ne voulions pas en faire une remarque péjorative. Nous voulions dire qu'il était peu raisonnable de s'attendre à ce qu'un individu seul ou un petit groupe d'employés de l'ACC soient tout autant au fait des questions en jeu que le personnel de l'industrie réglementée. La tâche est beaucoup trop vaste.

M. Deniger: Vos remarques, je suppose, appellent des conclusions différentes.

M. Vivian: Eh bien, votre conclusion pourrait être, nous allons les subventionner et en faire une plus grande organisation. C'est une solution mais je doute toutefois que cela réduise l'ensemble des dépenses.

M. Deniger: Quelles dépenses, les vôtres ou celles du consommateur? De toutes façons, c'est là une autre question.

M. Vivian: Les dépenses globales de tout le monde.

M. Heenan: Les frais des compagnies de téléphone sont chargés au consommateur, tout comme les frais de fabrication ou autres dépenses.

M. Deniger: C'est exact. Je ne désire pas toutefois parler de cela même si on pourrait dire qu'une intervention de l'ACC peut avoir pour résultat de maintenir les tarifs du téléphone à un niveau moindre que celui qu'il aurait atteint sans cette intervention.

M. Heenan: C'est défendable. Par la même occasion, on peut également prétendre que l'intervention de l'ACC qui a pour effet de réduire les tarifs du service résidentiel du téléphone a aussi pour résultat l'augmentation du tarif commercial, puisque les besoins en rendement des revenus demeurent les mêmes.

M. Deniger: En somme, ce sont des déclarations de ce genre qui font que je suis quelque peu désappointé en lisant votre suggestion numéro 3, où vous vous dites en faveur mais avec tellement de nuances qu'il nous est difficile de . . .

M. Heenan: Non, non. Ils expriment les opinions des gens qu'ils représentent pour que le Conseil puisse prendre une décision équilibrée à l'égard de l'effet que la demande aura sur les taux de rendement financier.

M. Deniger: Venons-en à la question de AISE, l'analyse de l'impact socio-économique. Le Conseil du trésor, comme vous le dites à la page 15, limite présentement l'analyse aux aspects de la santé, de la sécurité et de l'impartialité. Avez-vous déjà réclamé une telle analyse des règlements qui visent votre industrie?

M. Heenan: A ma connaissance, non.

[Text]

Mr. Vivian: Not by TCTS, not by the organization that we represent. But as an example, and perhaps this would fit, Bell Canada has asked that a somewhat broader policy investigation be made of the CRTC award in respect of Saudi Arabia profits.

Mr. Deniger: But basically you do not have major grievances with Treasury Board limiting those analyses to areas of health, safety and fairness. You do not feel it would necessarily add a great deal to your industry if regulations that you might be concerned with had mandatory analysis.

Mr. Heenan: I feel the socio-economic impact analysis should apply to more than those things.

Mr. Deniger: To your industry then.

Mr. Heenan: Within our industry, yes.

Mr. Deniger: Give me an example.

Mr. Heenan: Okay. I would say that if a regulator decides it wants to make a regulation with respect to grade of service to be provided, for example, it ought to ask the industry for, or cause to have conducted itself, an impact analysis of the effect of that regulation. In other words, how much is it going to cost as compared with the benefits to be derived if it is implemented.

Mr. Deniger: And would there be a threshold of \$10 million or \$5 million, would you suggest?

Mr. Heenan: Oh, I think you do each analysis, you determine how much the cost is and what the benefits will be, and make a judgment on each case. I do not think you could set a universal threshold.

Mr. Deniger: That could be a way of adding costs and time delays.

Mr. Heenan: The socio-economic impact analysis? Yes, indeed, and it is one of our concerns. You would want to find a way to do it that would not add to the bureaucracy and to the number of people required. On the other hand, some additional costs might well be justified because it might mean that certain regulations that have unreasonable costs as compared with the benefits that are derived would not be passed.

Mr. Deniger: You mention on page 15 towards the bottom that, as an example, your TransCanada Telephone System basically is competing in the marketplace to lease telecommunication terminals for data circuits with a host of unregulated terminal suppliers. I am not all that familiar with your industry. Could you elaborate a bit on that? Are you basically telling us that you are a regulated industry competing with an unregulated industry?

Mr. Heenan: Yes, in the provision of various types of equipment. In the not too distant future it will include telephone sets and PBXs, I guess, when Bell Canada starts.

Mr. Deniger: Would you like the government to include all of them in its regulation or to deregulate completely?

[Translation]

M. Vivian: Le RTT, notre organisation, ne l'a pas réclamée. J'ai un exemple qui, toutefois, répondrait peut-être à la question: Bell Canada a demandé qu'une enquête un peu plus approfondie soit faite sur la décision du CRTC au sujet des profits sur le contrat avec l'Arabie saoudite.

M. Deniger: Au fond, vous n'avez pas de griefs importants parce que le Conseil du trésor limite ces analyses aux aspects de la santé, de la sécurité et de l'impartialité. Vous n'avez pas l'impression que cela aiderait votre industrie de façon appréciable si les règlements qui vous concernent faisaient l'objet d'une analyse obligatoire.

M. Heenan: A mon avis, l'analyse de l'impact socio-économique devrait s'étendre à plus que ces aspects.

M. Deniger: Donc, à votre industrie.

M. Heenan: A des choses à l'intérieur de notre industrie, oui.

M. Deniger: Donnez un exemple.

M. Heenan: D'accord. Si un agent de réglementation décide qu'il vaut faire un règlement au sujet de la qualité du service à fournir, par exemple, je souhaiterais qu'il demande à l'industrie de préparer une analyse de l'impact qu'aurait ce règlement, ou encore qu'il la prépare lui-même. Autrement dit, quel sera le coût du règlement en comparaison des bénéfices qu'il engendrera s'il est mis en vigueur.

M. Deniger: Sugeriez-vous qu'il y ait une limite de 10 millions ou de 5 millions de dollars?

M. Heenan: Je pense qu'il faut faire chaque analyse, en déterminer les coûts et les bénéfices et décider chaque cas individuellement. Je ne crois pas qu'il soit possible d'établir une limite universelle.

M. Deniger: Ceci pourrait signifier des frais additionnels et des délais supplémentaires.

M. Heenan: L'analyse de l'impact socio-économique? Bien sûr, et c'est l'une de nos préoccupations. Il faudrait trouver le moyen de la faire sans ajouter à la bureaucratie et au personnel. Par ailleurs, on pourrait justifier des frais supplémentaires parce qu'elle pourrait entraîner l'abandon de certains règlements comportant des coûts inappropriés en regard des bénéfices prévus.

M. Deniger: Vers le bas de la page 15, vous mentionnez, à titre d'exemple, que le Réseau téléphonique transcanadien, dans le domaine de la location des terminaux pour les circuits de données, est en concurrence avec une foule de fournisseurs de terminaux qui, eux, ne sont pas réglementés. Je ne connais pas trop bien votre industrie. Pourriez-vous nous fournir quelques éclaircissements là-dessus? En somme, est-ce que vous nous dites que la vôtre est une industrie réglementée en concurrence avec une autre qui ne l'est pas?

M. Heenan: Oui, en ce qui a trait à la fourniture de divers types d'équipement. Bientôt, ceci comprendra les postes de téléphone et, je pense, les PBX, lorsque Bell Canada les lancera sur le marché.

M. Deniger: Préféreriez-vous que le gouvernement les incorpore tous dans ses règlements ou qu'il abolisse la réglementation?

[Texte]

Mr. Heenan: No, no. First of all, let me say this: Telephone companies agree that the monopoly telephone services, those services that can best be provided by a single supplier, should be regulated. No argument about it. Hopefully, enlightened regulations. Beyond that, regulation should be kept to a minimum, and in those areas where competition exists there should be even less need for regulation than if no competition exists. After all, regulation was first established as a substitute for competition. The conundrum is that the experience of some companies has been that the more competitive areas they get into, the more regulation they get in those areas, and that is what is cited here.

• 1030

So what we are really saying is no, the telephone companies should be allowed to participate in competitive activities, but they should be deregulated in those areas so that everybody is operating under the same rules. As it is now, the telephone companies are being handicapped considerably.

Mr. Deniger: I think that is fair.

Mr. Heenan: What is fair?

Mr. Deniger: Your comment.

Mr. Heenan: Oh, thank you. I thought you were saying it is fair that the telephone companies are handicapped.

Mr. Deniger: No, I am not. Believe me

Mr. Heenan: It is not fair as it is, I can tell you.

Mr. Deniger: On pages 18 and 19 of your brief, and I am skipping now a bit, you talk about a heightened role for Parliament, heading V, and you mention under it the problems that parliamentarians or committees have, i.e. small staffs, limited financial resources. Then you say at the top of page 19:

Given the voluminous nature of regulations, the committee's task is a formidable one and it is unrealistic to expect any indepth review.

You are basically talking about the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Would a possible suggestion be that the committee with the expertise, i.e., the Transportation Committee for transport regulations, and some communications also for that committee, act as a sort of appeal tribunal for the industry on regulations that it did not particularly like or did not agree with which the regulator has passed?

Mr. Heenan: I am not sure I understand the question.

Mr. Deniger: What I am basically saying is this: You have regulations that you disagree with. Right now, if you have regulations that you disagree with, you can put pressure here or there. What about using the committee with the expertise on the jurisdiction to look into that industry as an appeal tribunal for the industry for regulations it does not like?

[Traduction]

M. Heenan: Non, non. Premièrement, je tiens à dire que les compagnies de téléphone sont d'accord que les services de téléphone qui constituent un monopole, je parle des services qui sont meilleurs s'il y a un seul fournisseur, soient réglementés. Sans discussion. Préférentiellement, des règlements sages. Ensuite, un minimum de réglementation et, dans les secteurs où s'exerce la concurrence, il devrait y en avoir encore moins. Après tout, l'idée originale de la réglementation, c'était d'avoir un substitut à la concurrence. L'énigme, c'est que plus certaines compagnies s'engagent dans des domaines où la concurrence s'exerce davantage, plus les règlements sont nombreux en ces domaines, et c'est de cela dont parle le mémoire.

Ce que nous disons, en somme, c'est qu'on devrait permettre aux compagnies de téléphone de participer à des activités en concurrence avec d'autres, mais que les compagnies cessent d'être réglementées par rapport à ces activités afin que tous puissent mener leur exploitation en vertu des mêmes règles. A l'heure actuelle, les compagnies de téléphone subissent un énorme désavantage.

M. Deniger: Je crois que c'est juste.

M. Heenan: Qu'est-ce qui est juste?

M. Deniger: Votre observation.

M. Heenan: Oh! merci. Je pensais que vous disiez qu'il n'était que juste que les compagnies de téléphone soient désavantagées.

M. Deniger: Non, pas du tout. Croyez-moi, je ne suis pas contre les compagnies de téléphone. Bien au contraire.

M. Heenan: La situation actuelle n'est pas juste, je vous l'assure.

M. Deniger: Aux pages 18 et 19 de votre mémoire, j'en laisse de côté un peu, vous parlez d'un rôle plus important pour le parlement, c'est la rubrique V, et vous énumérez les difficultés auxquelles sont aux prises les parlementaires, c'est-à-dire un personnel restreint et des moyens financiers limités. Puis, au haut de la page 19 vous dites:

Étant donné la nature volumineuse des règlements, la tâche du comité est énorme et il serait irréaliste de s'attendre à un examen en profondeur.

Vous parlez avant tout du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires. Serait-ce une suggestion valable que le comité spécialisé en la matière, par exemple le Comité sur les transports pour ce qui est des règlements relatifs aux transports, ainsi que certaines questions de communications dans le cas de ce comité, remplisse le rôle de tribunal d'appel sur les règlements adoptés par un agent de régulation mais auxquels l'industrie s'objecte?

M. Heenan: Je ne crois pas saisir le sens de votre question.

M. Deniger: Voici ce que je veux dire: il y a des règlements avec lesquels vous n'êtes pas d'accord. A l'heure actuelle, dans un tel cas, vous faites des représentations ici et là. Pourquoi ne pas se servir du comité spécialisé ou compétent dans l'objet de cette industrie, comme tribunal d'appel sur les règlements qui ne conviennent pas à cette industrie?

[Text]

Mr. Heenan: I am not sure I understand which committee you are talking about.

Mr. Deniger: Any committee.

Mr. Vivian: You are saying the House committee that has particular interest.

Mr. Deniger: Transport for air carrier regulations, and so on.

Mr. Vivian: First of all, I think the briefs and the remarks here were directed specifically at the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Mr. Deniger: You basically say that it does not work. That you have too many regulations so it cannot work.

Mr. Vivian: With its present staff and funding, and we recommend that that be improved.

To answer your question more specifically, I think yes, it could work, but again, on grounds of practicality and cost, while I do not pretend to be very familiar with the workings of the House committees, my suspicion is that they are already very, very busy, and that in terms of assessing and placing priorities on their work, they would place the review of regulations pretty low on the list.

I think that there would be another reason for placing it in a single committee, which is what we have suggested here; that is, that the kind of expertise developed in reviewing regulations is not really just expertise in the subject matter, it is expertise in draftmanship, expertise in how discretion is exercised, expertise in regulation-making powers. Those were the real abuses that we were directing our comments to. If the objections to a particular regulation was subject matter oriented, was policy oriented, then I think your route would be the preferable one. That is, come to the committee that has expertise in the subject area.

I should say that there already is a viable means of looking at regulations to which you object, and that is to go to the department. They will listen, and if you present a good case the regulations are changed.

Mr. Deniger: Again, I am skipping through your brief. Page 21, sunset clauses; basically you say they should be inserted. Could you give me an example of a case in your industry where a sunset clause would be helpful?

Mr. Heenan: I can give you a couple of examples in the industry where it might be beneficial, although I think in the one that comes to mind it might be a policy with respect to the ownership of satellite earth stations. There perhaps could be a clause that would say the regulation would exist for a certain period of time and some overt act would be necessary in order to extend it. That is not a particularly good example, because that is a subject that is under consideration continuously.

• 1035

Let me give you another example, one that I think is the sort of thing. If you happen to be involved in a federally chartered company then you are subject to the Canada Labour Code. I

[Translation]

M. Heenan: Je ne sais trop de quel comité vous parlez.

M. Deniger: N'importe lequel.

M. Vivian: Vous faites allusion au comité de la Chambre spécialisé en une matière.

M. Deniger: Le Comité sur les transports pour le règlement relatives aux transporteurs aériens et ainsi de suite.

M. Vivian: Précisons d'abord que les mémoires et les remarques d'aujourd'hui s'adressent directement au Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires.

M. Deniger: En somme, vous dites que cela ne fonctionne pas, qu'il y a trop de règlements pour que cela fonctionne.

M. Vivian: A cause des ressources humaines et financières actuellement à sa disposition et nous recommandons une amélioration à cet égard.

Pour répondre plus directement à votre question, je pense en effet que cela pourrait fonctionner, mais encore une fois, sur le plan pratique et du point de vue des coûts—et je ne prétends pas être un expert sur le fonctionnement des comités de la Chambre—j'ai l'impression qu'ils sont déjà très, très pris et, qu'en évaluant leurs priorités et en les classant, ils placeraient l'examen des règlements vers la fin de la liste.

Une autre raison qui milite en faveur de confier cette tâche à un seul comité, ce qui a été suggéré ici, c'est que l'expertise accumulée lors de la révision des règlements touche à plus que le sujet des règlements; elle concerne également la rédaction, l'exercice de la discrétion, les pouvoirs de faire des règlements. C'est contre les abus réels en ces domaines que nos observations étaient dirigées. Si les objections à l'égard d'un règlement en particulier portaient sur le fond, sur la politique, alors je pense bien que votre proposition serait la meilleure. C'est-à-dire de présenter nos doléances devant le comité spécialisé dans le domaine en question.

Il y a déjà un moyen effectif de réagir à un règlement qui ne convient pas. C'est de communiquer avec le ministère. Ils vous écouteront et si votre cause est bonne, les règlements seront modifiés.

M. Deniger: Encore une fois, je saute un peu plus loin dans votre mémoire. A la page 21, les dispositions de temporalisation. En somme, vous dites qu'elles devraient être insérées aux règlements. Pouvez-vous me citer un cas dans votre industrie où il aurait été utile qu'il y ait une clause de temporalisation?

M. Heenan: Je peux vous donner un ou deux exemples où ce serait bénéfique pour l'industrie, quoique dans le cas qui me vient à l'esprit, il s'agirait d'une politique relative à la propriété des stations terrestres de satellites. Il pourrait y avoir une clause indiquant une durée d'application du règlement et la nécessité d'une action précise pour étendre cette période. Ce n'est pas un très bon exemple parce qu'il s'agit d'un domaine qui fait l'objet d'un examen permanent.

J'ai un autre exemple plus pertinent, je crois. Si vous êtes une compagnie à charte fédérale, alors le Code du travail du Canada s'applique à vous. Je ne connais pas tous les articles et

[Texte]

am not familiar with all of the clauses and regulations that fall under that but I do know that the definition of a manager under that code is a person who has the right to hire and fire; so when you have applications for certification of groups, that criterion is the major criterion by which the definition of whether or not somebody is subject to organization for certification is determined. I am suggesting that in certain specific applications that may be valid; certainly 40 or 50 years ago it was probably valid. But today, given the way employees are organized, the relationships that exist between the union and the management of the company, the grievance procedures that are available, the question of firing a permanent employee is a very serious one and is probably in many companies decided at a level two or three up from the supervisor of the individual. In my view, that is an outdated criterion upon which to determine whether a person is a manager or not, and I do not know how you would change that.

The thing that I favour about sunset legislation is that it forces a review and it forces somebody to do something to continue. It is so easy, in business as well as in government, to have practices carry on just by virtue of the fact that you have always done things that way.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Heenan: I am sorry I could not understand you in French. Your English is as good as mine.

The Chairman: David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Heenan, with respect to suggestion No. 16 to 18, which deal with the policy mandate of an agency and the matter of policy directives, we have been advised that the telecommunications bill is a possible model for this. Do you feel that the bill as it was last introduced provides a clear statement of the mandate of and the policy for the CRTC?

Mr. Heenan: I think the telecommunications bill as it was proposed, if it were passed, would be an improvement over the current situation. We had made various representations which are on file with respect to some items in the bill that we were concerned about, and I quite frankly forget what a number of them were.

In general, however, let me say this. We did pay attention to the question of policy and the extent to which national telecommunications policy was intended to be defined in that bill. In my view, it was too general. It was not specific enough and left wide open the ability available to departments and agencies to make a wide range of regulations which could be claimed to be necessary in order to meet that policy because the policy was so broadly defined. I recognize that if you get too specific and the specifics that are included in the act become outdated, then it is difficult to change those, because you have to go through the parliamentary process. So there is a difficult choice that has to be made in that you must make the policy specific enough that the scope of the regulations is somewhat confined, yet not so specific that the act becomes outdated and difficult to administer.

[Traduction]

tous les règlements qui s'y rapportent mais je sais que le Code définit un gérant comme une personne qui a le droit d'embaucher et de renvoyer un employé. En conséquence, lors de l'étude d'une requête de certification de groupe, ce critère est le critère déterminant aux fins de décider si une personne donnée peut faire partie du groupe. Dans le cas de certaines requêtes particulières, ce critère est acceptable. Il y a 40 ou 50 ans, c'était probablement valable. Aujourd'hui, toutefois, compte tenu du degré d'organisation des employés, des relations entre le syndicat et la direction de l'entreprise, de la procédure des griefs, la question du renvoi d'un employé permanent est une question grave et, probablement, que dans plusieurs compagnies la décision est arrêtée à un niveau deux ou trois échelons supérieurs à celui du superviseur de l'employé. A mon sens, c'est un critère dépassé pour décider si une personne est oui ou non un gérant. J'ignore comment changer cela.

Ce qui me plaît dans la législation de temporalisation c'est qu'elle force quelqu'un à agir pour que la situation se continue. C'est tellement facile, dans le monde des affaires comme dans le milieu gouvernemental, de continuer les mêmes pratiques simplement parce que cela s'est toujours fait ainsi.

M. Deniger: M. le président, je vous remercie.

M. Heenan: Je regrette de n'avoir pu vous écouter en français. Vous parlez l'anglais aussi bien que moi.

Le président: David Berger.

M. Berger: Merci, M. le président. M. Heenan, je me réfère à vos suggestions numéros 16 et 18 qui traitent du mandat d'un organisme et de la question des directives relatives aux politiques. On nous a laissé entendre que le projet de loi sur les télécommunications pourrait être un modèle à cet égard. Pensez-vous que le projet, dans la forme où il fut déposé la dernière fois, est clair en ce qui concerne le mandat du CRTC et la politique qu'il doit mettre en œuvre?

M. Heenan: A mon avis, si le projet de loi sur les télécommunications était adopté tel qu'il est rédigé, ce serait une amélioration par rapport à la situation actuelle. Nous avons fait des représentations, qui font partie du dossier, au sujet de certains aspects du projet qui nous préoccupaient et, franchement, je ne me souviens pas d'un bon nombre d'entre eux.

D'une façon générale, toutefois, j'aimerais dire ceci. Nous avons considéré la question de la politique nationale sur les télécommunications et dans quelle mesure elle était exposée dans le projet de loi. D'une façon trop générale, à mon sens. Ce n'est pas assez précis et le projet laisse toute la marge possible aux ministères et aux organismes pour faire toutes sortes de règlements qu'on pourra justifier comme nécessaires pour satisfaire à la politique et ceci, parce que la politique elle-même est exposée en termes trop généraux. J'admets que si on est trop précis et que les précisions qui se retrouvent dans la loi perdent leur validité, il est alors difficile de les modifier, compte tenu du processus parlementaire. Donc, le choix est difficile: soit définir la politique d'une manière suffisamment précise pour restreindre en quelque sorte l'étendue de la réglementation, soit être moins précis pour éviter que la loi devienne désuète et difficile d'application.

[Text]

As we have said, the directive power is a means by which the legislators can bring things back on track if the regulations are taking things in the wrong direction, but I do not think it should be relied upon to the extent that you say, Okay, we can make very broad policy statements or give very broad policy objectives, and then if we do not like what is happening we can bring it back with directive power. I think the directive power itself would have to be used with discretion.

• 1040

Mr. Berger: With respect to the directive power, you suggest that it should only be used in major policy matters. What examples can you provide us in the telecommunications field that would enable us to distinguish between major and minor?

Mr. Heenan: Let me give you two. One is a case where it has been exercised and another is a case where it has not yet been, I guess.

In 1977 there was a hearing conducted by the CRTC with respect to the question of whether or not Telesat Canada should become a member of the TransCanada Telephone System. The commission decided in the negative; that Telesat Canada should not become part of TCTS. The Governor in Council issued a decision which in effect approved the application for Telesat to become a member of TCTS, and in doing so the then minister of communications stated that the commission had failed to take into account, or at least to a sufficient degree, objectives of the government with respect to the development of a space industry in Canada. That is a case where the directive was exercised.

There have been a number of cases where decisions have been made by that same regulatory body and application was made to the Governor in Council for a change in the decision, and either it has been refused or no decision has come forth, which is perhaps even worse. There are a number of outstanding appeals to the Governor in Council with respect to decisions of the CRTC.

Mr. Berger: Would those deal with major matters or minor ones? I suppose you would say they are major.

Mr. Heenan: No, some of each. Certainly one, again one dealing with a member of the TransCanada Telephone System, Bell Canada, is the appeal they have made with respect to the CRTC decision that covers how the profits from the Saudi Arabian contract will be categorized. That is a major decision that can have a major impact on that type of activity by federally regulated companies, and that has been standing without a response for quite a while—since March, 1979, I am advised. That is a major decision that has been pending for much too long.

A second one is the hearing earlier this year, which we mention in the brief, where TCTS activities were being considered by the CRTC. There were a number of appeals

[Translation]

Le pouvoir d'émettre des directives, nous l'avons dit, est un moyen dont dispose les législateurs pour remettre de l'ordre si les règlements nous entraînent dans la mauvaise direction. Je ne crois pas toutefois qu'il faille s'en remettre sur ce pouvoir au point de dire, bon voilà, nous pouvons faire des exposés de politiques très généraux ou donner des objectifs politiques très généraux et si on n'est pas satisfait de la tournure des événements, nous pourrions toujours rectifier grâce au pouvoir d'émettre des directives. Je pense qu'il faudra faire usage de ce pouvoir avec discrétion.

M. Berger: Au sujet du pouvoir d'émettre des directives, vous suggérez d'en restreindre l'utilisation aux questions de politique les plus importantes. A quels exemples feriez-vous appel dans le secteur des télécommunications pour établir la distinction entre les politiques de grande importance et de moindre importance.

M. Heenan: J'en ai deux à vous donner. Pour l'un, il s'agit d'un cas où le pouvoir a été utilisé tandis que pour l'autre on n'y a pas encore eu recours.

En 1977, le CRTC a tenu une audience sur la question de savoir si Télésat devrait devenir membre du Réseau téléphonique transcanadien. Le Conseil en décida par la négative; que Télésat ne devrait pas faire partie du RTT. Puis le gouverneur en conseil émit une décision qui avait pour effet d'accéder à la requête de Télésat de devenir membre du RTT. A la même occasion, le ministre des Communications déclara que le Conseil n'avait pas considéré, du moins suffisamment, les objectifs du gouvernement au sujet du développement de l'industrie spatiale du Canada. C'est un cas où le pouvoir d'émettre des directives fut utilisé.

Il y a un certain nombre de cas où des décisions ont été rendues par ce même organisme de régulation et une requête adressée au gouverneur en conseil pour une modification de la décision. Ces requêtes furent soit refusées, soit ignorées, ce qui est peut-être pire. Il y a encore, auprès du gouverneur en conseil, un certain nombre d'appels de décisions du CRTC qui attendent une décision.

M. Berger: Étaient-elles de grande importance ou d'importance moindre? Je suppose que vous les considérez de grande importance.

M. Heenan: Non. Il y en avait des deux sortes. Une certainement, qui encore une fois concerne un membre du Réseau téléphonique transcanadien, Bell Canada. Il s'agit de l'appel que la compagnie a inscrit contre la décision du CRTC au sujet de la catégorisation des profits tirés du contrat avec l'Arabie saoudite. C'est une décision de grande importance avec un grave impact potentiel sur ce type d'activités de la part de compagnies réglementées par le fédéral. Cet appel est pendant, sans réponse, depuis un bon moment—depuis mars 1979 me dit-on. Il s'agit d'une décision de grande importance qui est pendante depuis beaucoup trop longtemps.

Un deuxième exemple a trait à l'audience tenue plus tôt cette année, nous l'avons mentionnée dans le mémoire, alors que les activités du RTT furent examinées par le CRTC. Les

[Texte]

launched by provincial parties, either provincial governments or telephone companies regulated by provincial boards, against the decision of the board that some of their information had to be turned over the CRTC.

I would consider those two fairly significant. Those member companies feel they are fairly significant because they are a question of jurisdiction, federal jurisdiction versus provincial jurisdiction, over those companies. Again there have been no decisions.

Mr. Berger: We seem to have gotten the matters of directive power and appeals sort of intertwined. Do you feel they are one and the same?

Mr. Heenan: My understanding is that at the present time this is the only way by which the government can give this direction to these independent quasi-judicial agencies. I defer to the legal experts in the field but that is what I understand.

Mr. Vivian: It is an alternative way in which the government can bring its policy views to bear. Even though I think most of Mr. Heenan's comments were in the context of an appeal to the Governor in Council, under the relevant legislation, at least that for the federally regulated members of TCTS, the Governor in Council can also move on his own motion. That is, he need not wait for an appeal from one of the interested parties or the applicant company. He can, under the National Transportation Act, move on his own motion.

Mr. Berger: So you would say that in the kind of areas you have indicated there would be need for a policy directive.

Mr. Vivian: It would be a much simpler process I think is what we are saying. In the example cited by Mr. Heenan in respect of Telesat Canada's membership in TCTS, the minister of communications of the time indicated in her press release that had there been a more effective mechanism, and I think she was referring to a directive power, she would have much preferred that route rather than having to reverse the CRTC in their decision; that she could have used the directive mechanism at a much earlier date.

• 1045

Mr. Heenan: Before the fact.

Mr. Vivian: Yes, before the fact.

Mr. Heenan: It is my understanding that the government of the time, and to date as far as I know, considers this the process by which they must give direction to a body such as the CRTC.

Mr. Berger: The appeal process.

Mr. Heenan: Yes.

Mr. Berger: I would like to deal a bit with the subject of appointments. Basically we have been warned that talking in terms of the best candidate possible relative to the remuneration in terms of employment is just not realistic. Since most of the appointments are at the senior executive level, chairman

[Traduction]

parties provinciales, soit des gouvernements ou des compagnies de téléphone réglementées par des organismes provinciaux, instituèrent un certain nombre d'appels contre la décision du CRTC les enjoignant de lui remettre certains renseignements leur appartenant.

Je considère ces cas passablement importants et ces compagnies partagent ce point de vue parce qu'il y a là une question de compétence, la compétence fédérale contre la compétence provinciale relativement à ces compagnies. Encore une fois, la décision est pendante.

M. Berger: Il semble que nous avons, en quelque sorte, lié ensemble le pouvoir d'émettre des directives et les appels. A votre avis, forment-ils un tout?

M. Heenan: Ce que je comprends c'est, qu'à l'heure actuelle, c'est le seul moyen dont dispose le gouvernement pour donner des directives à ces organismes indépendants et quasi-judiciaires. Je m'en remets aux experts juridiques en ce domaine, mais c'est la façon dont je comprends la chose.

M. Vivian: C'est un autre moyen dont dispose le gouvernement pour s'assurer que ses visées politiques auront un effet. Même si, à mon avis, la plupart des observations de M. Heenan étaient faites dans le contexte d'un appel au gouverneur en conseil, en vertu de la loi pertinente, pour ce qui est des membres du RTT qui sont réglementés par le fédéral, le gouverneur en conseil peut également agir de son propre chef. Il n'a pas à attendre qu'un appel soit logé par l'une des parties intéressées ou par la compagnie requérante. En vertu de la Loi nationale sur les transports, il peut agir de sa propre initiative.

M. Berger: Diriez-vous alors que pour les domaines que vous avez mentionnés, il serait nécessaire d'obtenir une directive sur les politiques.

M. Vivian: Ce procédé serait beaucoup plus simple. C'est ce que nous disons. Dans l'exemple cité par M. Heenan au sujet de l'accession de Télésat Canada au RTT, le ministre des Communications, à l'époque, avait déclaré dans son communiqué de presse que s'il y avait eu un mécanisme plus efficace,—je crois bien qu'elle faisait allusion au pouvoir d'émettre des directives—elle aurait de beaucoup préféré utiliser ce moyen que d'avoir à débouter le CRTC de sa décision; elle aurait préféré avoir recours au mécanisme de la directive beaucoup plus tôt.

M. Heenan: Avant l'événement.

M. Vivian: Oui, avant l'événement.

M. Heenan: A ma connaissance, le gouvernement de l'époque, et celui d'aujourd'hui je pense, considère que c'est le mécanisme qui leur permet de donner des directives à un organisme comme le CRTC.

M. Berger: Le mécanisme d'appel.

M. Heenan: Oui.

M. Berger: J'aimerais qu'on discute un peu de la question des nominations. On nous a averti qu'il n'est pas réaliste de parler dans le sens de dénicher le meilleur candidat possible, compte tenu du traitement attaché à l'emploi. Puisque la plupart des nominations visent des postes à l'échelon supérieur

[Text]

and deputy minister level, what more do you feel can be done with respect to remuneration in general terms of appointment? You make a number of suggestions in this respect but how realistic are they? How remunerative can government make positions? How can government basically compete with private industry, should government be competing with private industry?

Mr. Heenan: Let me make a couple of comments with respect to this.

Our comments here are not offered only with respect to remuneration. I believe government at certain levels with respect to remuneration competes quite handsomely with private industry. In fact, some private industries find it difficult to match the government pay scales in some cases. Now, you do get into the situation where you have relationships of particular remuneration for particular appointments to government, deputy ministers or whatever, and in some cases that can be a problem. In some cases, if you want a specific person you may have to make special arrangements in order to get him.

I think the thing we were aiming at particularly is that, so far as I know at any rate, the present appointment process is one in which people who are going to be directly affected may have very little in the way of input, or little in the way of opportunity to comment upon the competence of candidates. I am sure we can think of various appointments which have been made by government and which have come as quite a surprise to people who are going to be directly impacted by the activities of the individual concerned, and where the people who are going to be impacted have not had any opportunity to express a view.

I think the point we want to make here is that certainly we should attempt to get the most competent people possible. They should not be partisan political appointments, and the people chosen should be people who do have backgrounds that are consistent with the job to be done. I guess that is the point we wanted to make.

Mr. Berger: Can you give us any examples of your participation in an informal consultation process leading up to the appointment of a commissioner—for example, in the CRTC?

Mr. Heenan: There have been several appointments made within the CRTC which, to the best of my knowledge, came as a complete surprise to most of the people in my industry. I would say that I do not know of anybody who knew of them. There is the odd occasion when, if there is a vacancy, we are asked if we are aware of anybody who should be considered. Names might be submitted, but what happens beyond that and the factors that lead one person to be chosen over somebody else are not known.

• 1050

Mr. Berger: Has anybody you have ever suggested indeed been selected, without divulging the name of that individual?

Mr. Heenan: In one case we were asked to submit names and I know of one specific name that was submitted. The individual who was considered to be well qualified, was not

[Translation]

de la direction, au niveau de président et de sous-ministre, que peut-on faire de plus au sujet des traitements par rapport aux nominations en général? Vous avancez quelques suggestions, mais sont-elles réalistes? Combien le gouvernement peut-il payer? Comment le gouvernement peut-il concurrencer l'industrie privée? Le gouvernement devrait-il être en concurrence avec l'industrie?

M. Heenan: Permettez-moi de faire une ou deux observations à ce sujet.

Les commentaires que nous avons faits ne visaient pas seulement le traitement. À mon sens, à certains niveaux de traitement, le gouvernement concurrence joliment l'industrie privée. En réalité, certaines entreprises privées ont des difficultés en certains cas à rivaliser avec le gouvernement pour certaines fourchettes de salaire. Puis, vous avez la situation où le rapport entre le traitement et le poste au sein du gouvernement, celui de sous-ministre ou autre semblable, cause parfois un problème. Si vous tenez à obtenir les services d'une personne en particulier, vous aurez probablement à prendre un arrangement spécial pour le convaincre d'accepter.

Le point qui nous intéresse plus particulièrement, c'est que, à ma connaissance, le système actuel de nomination n'accorde que très peu de possibilités, à ceux qui seront directement touchés par la nomination, d'intervenir en donnant leur avis sur la compétence des candidats. Je suis sûr que nous pouvons tous nous rappeler certaines nominations que le gouvernement a faites, à la surprise de ceux qui seront directement touchés par les gestes que poseront les individus ainsi nommés, sans que ces gens n'aient eu l'occasion d'exprimer leur opinion.

À notre point de vue, il faut sûrement essayer d'obtenir les services des gens les plus compétents et les personnes choisies devraient avoir une expérience reliée à la tâche à accomplir. Je crois que c'est l'essentiel de notre message.

M. Berger: Avez-vous des exemples de votre participation à une consultation officieuse préalable à la nomination d'un commissaire ou conseiller, au CRTC par exemple?

M. Heenan: Il y a eu plusieurs nominations au sein du CRTC qui, en autant que je sache, furent des surprises totales pour les gens dans mon industrie. J'irais jusqu'à dire que personne ne connaissait les personnes ainsi nommées. À quelques rares occasions, lorsque des postes étaient vacants, on nous a demandé si nous connaissions des personnes qui devraient être considérées. Des noms sont suggérés, mais ce qui se passe ensuite et les facteurs qui entraînent le choix d'une personne plutôt qu'une autre, nous n'en savons rien.

M. Berger: Sans divulguer le nom, pouvez-vous nous dire si une personne que vous aviez suggérée a déjà été choisie?

M. Heenan: À une occasion où on nous avait demandé des suggestions, je connais le nom de la personne qui avait été recommandée. Elle avait les qualités de l'emploi mais elle ne

[Texte]

chosen; the person who was chosen in fact had no experience in the field.

Mr. Berger: So you never have had an example then of suggesting somebody who was chosen.

Mr. Heenan: I have no knowledge personally of that having happened. I cannot say it has not happened that MT&T suggested somebody for the public utilities board in Nova Scotia and that person was appointed. I cannot say that has never happened. I do not know.

Mr. Berger: It never happened.

The Chairman: Could we turn the questioning over to Mr. MacLellan. I might add that we are very happy to have Mr. MacLellan with us. He was married a week ago Saturday and he has cut his honeymoon short to be back with us. Congratulations from all of us, Russ.

Mr. MacLellan: I am in amazingly good shape. It was not as tough as I thought it was going to be.

Mr. Heenan: I wonder why you are back in a week.

Mr. MacLellan: The Prime Minister decided that.

Mr. Heenan: Oh, yes.

Mr. MacLellan: One question about public information on the appearance of utilities and companies which you represent before public utilities and regulatory agencies. Have any of these companies you represent ever sent notice of the fact that they were appearing before regulatory boards with their billings?

Mr. Vivian: That is required under the CRTC rules, so at least for the federally regulated carriers the answer is yes.

Mr. MacLellan: I am thinking more of before the public utilities board in, say, Nova Scotia. I think there are only about three that you appear with before the CRTC.

Mr. Heenan: That is correct, yes.

I am not sure I understood the question.

Mr. MacLellan: I am sorry, I should have made that distinction.

Mr. Vivian: I think the question was, to what extent do the member companies of TCTS use bill inserts to advise the public that they are appearing before a regulatory hearing.

Mr. Heenan: Oh, all right. The CRTC have very specific regulations that set out the type size and the format and everything. Some of the other boards do too but I am not as familiar with those.

Mr. MacLellan: Moving to your suggestion No. 25, you provide some interesting comments regarding the publication of agency decisions. I would like to ask whether, in your opinion, the decisions of the CRTC do contain adequate reasons, with all of the relevant information on which they are based having been made available to you as participants in the hearing.

[Traduction]

fut pas choisie; en réalité on nomma une personne sans expérience pertinente dans ce domaine.

M. Berger: Donc, jamais quelqu'un suggéré par vous n'a été choisi.

M. Heenan: Personnellement, je n'ai pas connaissance que ce soit arrivé. Je ne peux dire que cela ne soit pas arrivé lorsque le MT & T avait suggéré quelqu'un pour la régie des services d'utilité publique en Nouvelle-Écosse. Je ne puis dire que cela n'est jamais arrivé. Je l'ignore.

M. Berger: Cela n'est jamais arrivé.

Le président: Ne pourrions-nous pas passer la parole à M. MacLellan. J'aimerais ajouter que nous sommes très heureux de la présence de M. MacLellan. Il s'est marié, il y a une semaine, samedi, et il a abrégé son voyage de noces pour être parmi nous. Toutes nos félicitations, Russ.

M. MacLellan: Je me sens dans une forme splendide. Ce ne fut pas aussi dur que je l'aurais cru.

M. Heenan: Je me demande pourquoi vous êtes revenu une semaine après.

M. MacLellan: C'est le premier ministre qui en a décidé ainsi.

M. Heenan: Ah! évidemment.

M. MacLellan: J'ai une question au sujet de la publicité concernant les comparutions des régies d'utilité publique et les compagnies que vous représentez auprès des régies d'utilité publique, et les organismes de régulation. Parmi les compagnies que vous représentez, y en a-t-il qui envoient, en même temps que leur facture, un avis de leur comparution devant un organisme de régulation?

M. Vivian: C'est obligatoire en vertu des règles du CRTC; du moins pour les télécommunicateurs réglementés par le fédéral, la réponse est oui.

M. MacLellan: Je songeais plus aux régies d'utilité publique, disons, en Nouvelle-Écosse. Pour ce qui est du CRTC, je crois qu'il n'y en a que trois, à peu près, qui comparaissent avec vous.

M. Heenan: C'est exact.

Je ne suis pas certain d'avoir compris votre question.

M. MacLellan: Pardon. J'aurais dû faire la distinction.

M. Vivian: La question, je pense, était: dans quelle mesure les compagnies se servent-elles de l'expédition des factures pour insérer un avis annonçant au public qu'elles doivent comparaître à une audience relative à la réglementation.

M. Heenan: Oh! je vois. Le CRTC a des règles précises qui stipulent la grosseur du caractère, le format et tout à tout. D'autres organismes font de même, mais je ne les connais pas bien.

M. MacLellan: Je passe à votre suggestion numéro 25. Vous nous faites des commentaires intéressants au sujet de la publication des décisions des organismes. A votre avis, les décisions du CRTC sont-elles suffisamment motivées, et tous les renseignements pertinents sur lesquels elles s'appuient vous ont-ils été préalablement communiqués, vu votre qualité de participant à l'audience.

[Text]

Mr. Heenan: This is a personal view. I believe as a general rule the CRTC decisions are well documented. I think they are almost impeccably documented from a legal point of view. That is an untrained legal view, but I think they are very well done from that point of view. I do have some quarrel with the extent to which the justification of the selection, or the acceptance of some evidence and the rejection of other evidence, is carried out. Some evidence is found to be persuasive, some is found not to be persuasive, and in some respects that is a subject of judgment. I guess I have wondered in some respects how in heck they could make the judgment that they made. They state the judgments they made. But I think legally they are impeccably done.

Mr. MacLellan: With regard to the last section on federal-provincial jurisdiction, on page 37 you say:

If and when Canada's constitution is brought home, we anticipate that concurrent jurisdiction will be exercised by the federal and provincial levels of government in many areas now subject to federal/provincial dispute, including communications. Concurrent activities by both levels of government raises the spectre of growing duplication, overlap and the possibility of conflict.

With respect to these ideas and this philosophy, one aspect of the potential overlap that you did not address was that of the relationship between the Department of Communications and the CRTC. Is there any overlap at the federal level between these two bodies, and where do you see the potential future overlap between provincial and federal jurisdictions?

• 1055

Mr. Heenan: First of all, I may be in error in some aspects of this, but speaking generally, the conflict that exists between the DOC and provincial departments is not particularly what we are getting at here. I think there can be conflicts there with respect to who is responsible for certain activities, but by and large the conflict we are concerned with is conflict that might exist between or among regulatory authorities. In other words, does the CRTC have jurisdiction over interprovincial telecommunications rates and earnings, or do the intra member companies have that responsibility; do the intra regulators, the intraprovincial regulators, have that responsibility.

We are in the situation where people argue that the federal agencies have jurisdiction over interprovincial matters, although it has not been exercised in the telecommunications field. We have provincial agencies who contend that they have jurisdiction over all tolls or rates charged to people in their provinces, so that mean inter-rates for interprovincial services as well.

The thing that we think needs to be addressed in this question: who does have jurisdiction and how is the regulation going to be carried out. We have made very specific recommendations to the federal Department of Communications, who deal with the provinces in the establishment of this, that we should not follow the U.S. system. There, you have one

[Translation]

M. Heenan: Personnellement, je pense que les décisions du CRTC sont, en général, bien documentées. Du point de vue juridique, j'ai l'impression qu'elles sont documentées de façon impeccable. C'est l'opinion d'un non-juriste, mais je les considère extrêmement bien faites de ce point de vue. J'ai quelques reproches à formuler sur les raisons motivant l'acceptation de certains faits mis en preuve et le rejet de certains autres. Certaines preuves sont considérées comme convaincantes, d'autres pas, et, dans une certaine mesure, c'est une question d'appréciation. Il m'est arrivé de dire, comment diable ont-ils pu en arriver à cette conclusion. Ils exposent leurs décisions. Du point de vue légal, toutefois, leurs décisions sont irréfutables.

M. MacLellan: A la page 37, la dernière section sur les compétences fédérale-provinciales, vous dites:

Si un jour la constitution est rapatriée, nous anticipons l'exercice d'une compétence concurrente, entre les niveaux fédéral et provincial de gouvernement, dans plusieurs domaines formant le contentieux actuel fédéral-provincial, y compris le domaine des communications. Des activités concurrentielles de la part des deux niveaux de gouvernement engendrent le spectre d'un double emploi croissant, du chevauchement et de la possibilité de conflits.

Dans cette optique, il y a un aspect de chevauchement potentiel dont vous n'avez pas parlé, celui des relations entre le ministère des Communications et le CRTC. Y a-t-il chevauchement au niveau fédéral entre ces deux institutions et où se situerait, à votre avis, le chevauchement potentiel entre les compétences fédérale et provinciale?

M. Heenan: Premièrement, je peux me tromper sous certains rapports, mais, d'une façon générale, le fait que nous voulons mettre en lumière ici n'a rien à voir avec les conflits entre le ministère des Communications et les ministères provinciaux. Il y a peut-être des conflits quant aux champs de responsabilités, mais tout considéré, le conflit qui nous occupe c'est celui qui existe peut-être entre les organismes de régulation. Autrement dit, le CRTC est-il l'organisme compétent en matière de tarifs et de recettes des télécommunications interprovinciales ou est-ce une compétence qui appartient aux agents intraprovinciaux de régulation.

Nous faisons face à une situation où des gens soutiennent que les organismes fédéraux sont ceux qui ont compétence lorsqu'il s'agit de matières interprovinciales, bien que cette compétence n'ait pas été exercée dans le domaine des télécommunications. Les organismes provinciaux prétendent qu'ils ont compétence sur tous les péages ou tarifs imposés aux résidents de leur province, ce qui inclut également les tarifs pour les services interprovinciaux.

Ce qu'il faut décider c'est ceci: qui est responsable et comment s'appliquera la réglementation. Nous avons présenté des recommandations très précises au ministère fédéral des Communications qui négocie avec les provinces sur un accord à ce sujet, lui disant que nous ne devrions pas adopter le système américain. Aux États-Unis, il y a un agent de régula-

[Texte]

regulator responsible for all the interstate activities, and other regulators responsible for the intrastate activities. The problem with that is that you then have two regulators, both regulating certain aspects of a telephone company's or telecommunications company's operation, and they tend to work in opposite directions in some cases; or the decision of one regulator will have an impact on the other regulator.

So we are saying that whatever way it is resolved, there should be a means by which the intraprovincial considerations are given due consideration as well as the interprovincial, and what we have suggested in other forums is some sort of a joint regulatory board, if it comes to that. We would have people who are responsible for the provincial regulations sit with a federal regulator. As it is now, we have the best arrangement as far as the financial regulation of the companies is concerned, because in all cases you have one regulator who is responsible for the total financial regulation of the company.

Mr. MacLellan: To get back to the other portion of the question, at the present time, is there any overlap between the Department of Communications and the CRTC, as you see it? Is there a conflict?

Mr. Heenan: Between the DOC and the CRTC?

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Heenan: The DOC really is the government department that should be making policy. The CRTC is the regulator. I suspect there are conflicts between them, yes; from where we sit we feel there must be, or there appears to be. But I cannot give you specific cases where something has happened that is open evidence of such a conflict.

Mr. Vivian: Nothing springs to mind, but perhaps just a general comment.

The Department of Communications is responsible for issuing licences under the Radio Act, and the CRTC is responsible for issuing licences under the Broadcasting Act to cable undertakings. There has been a fair bit of press coverage in the past year or so about so-called pirate dish antennae, and the question that has to be addressed is this: If it is in fact a pirate or illegal station, who has the responsibility for closing it down? There is a kind of "After you, Alphonse" approach. I think the people at DOC point to the commission and the people at the commission point to the department. No effective enforcement action has yet taken place.

• 1100

So there is that overlap. There are policy considerations that are dealt with in both places.

There is one other interesting aspect. Reference was made, I think by Mr. Berger, to the Telecommunications Act. In the draft bill, C-16, there is a provision to have the commission exercise any responsibility that is presently within the power of

[Traduction]

tion responsable de toutes les activités trans-états et d'autres agents de régulation qui ont la responsabilité des activités à l'intérieur de chaque état. Le problème avec ce système, c'est qu'il y a alors deux agents de régulation qui réglementent tous deux certains aspects de l'exploitation d'une compagnie de téléphone ou de télécommunications et ils ont parfois tendance à œuvrer dans des sens opposés. Ou encore, la décision d'un agent de régulation aura un effet direct sur l'autre agent de régulation.

Nous disons donc que, peu importe la solution adoptée, il faudrait un mécanisme permettant de considérer à la fois les aspects intraprovinciaux et les aspects interprovinciaux. Nous avons suggéré devant d'autres tribunes, la création d'une sorte de conseil conjoint de réglementation, s'il faut en venir là. Il y aurait des responsables de la réglementation provinciale qui siègeraient avec l'organisme fédéral de régulation. Dans la situation actuelle, nous jouissons du meilleur système du point de vue de la réglementation financière des compagnies parce que, dans tous les cas, il y a un seul agent de régulation qui a la responsabilité de l'ensemble de la réglementation financière de la compagnie.

M. MacLellan: Pour revenir à l'autre partie de la question, selon vous, y a-t-il à l'heure actuelle chevauchement entre le ministère des Communications et le CRTC? Existe-t-il un conflit?

M. Heenan: Entre le ministère des Communications et le CRTC?

M. MacLellan: C'est bien ça.

M. Heenan: Le ministère est celui qui devrait établir la politique du gouvernement. Le CRTC, c'est l'agent de régulation. Je soupçonne, en effet, qu'il y a des conflits entre eux. De notre poste d'observation, nous avons l'impression qu'il y en a, mais je suis dans l'impossibilité de vous citer des incidents qui constitueraient la preuve d'un tel conflit.

M. Vivian: Rien de particulier ne me vient à l'esprit sauf peut-être une observation générale.

Le ministère des Communications a la responsabilité de l'émission des licences en vertu de la *Loi de la radio* et le CRTC est responsable de l'émission des licences aux entreprises de cablodistribution en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les media d'information ont largement fait état au cours de la dernière année d'une soi-disante antenne-pirate. La question, alors, est celle-ci: s'il s'agit en fait d'une antenne-pirate ou d'une station illégale, qui a la responsabilité de mettre fin à son opération? Il y a une espèce d'attitude d'«après vous, Alphonse». Je pense que les gens du ministère des Communications s'en remettent au CRTC et ceux du CRTC au ministère. Aucun acte significatif d'exécution n'a encore été fait.

Donc, il y a chevauchement. Dans les deux endroits, on s'affaire au sujet des mêmes considérations de politiques.

Il y a un autre aspect intéressant. C'est M. Berger qui, je crois, a parlé de la Loi sur les télécommunications. Dans le projet de loi C-16 se trouve une disposition autorisant le Conseil à exercer toute responsabilité présentement réservée

[Text]

the minister. I do not know why that clause was put in there, but one reason might be that the CRTC is set up, they are familiar with hearing processes, and if a decision is made within DOC to open up the licensing process for frequency spectrum allocation, then they might well say, All right, it is a ministerial responsibility now, but we are going to have the commission carry that out because we think it lends itself to public hearings. So there is that possibility for a transference between the department and the commission.

The Chairman: In closing, could I order that we print your brief as an appendix to our record.

On behalf of all of us, all the members and staff, we would like to thank you for your excellent brief and for your very helpful presentation to us today.

We will recess for five minutes.

• 1102

• 1107

The Chairman: Could we resume our hearings into regulatory reform. We have with us now representatives from Telesat, Mr. Eldon Thompson, president, and Mr. Fred Bartlett, the director of regulatory matters. I understand you have a statement to make and then we can proceed to questions.

Mr. Eldon Thompson (President, Telesat Canada): Only a brief one, Mr. Chairman. I believe you have our brief and I really did not intend to go over that again.

There are a couple of things I might point out in case everybody is not familiar with them. One is that we do represent Telesat and Telesat is not a Crown corporation. It is a shareholder-owned company in which the federal government currently owns 50 per cent of the shares. The other 50 per cent are owned by the common carriers in Canada in various proportions.

I thought you might be a bit interested in my background, in that anything I say I guess represents my views as much as it does Telesat's views. I have been involved in regulation for roughly 25 years, I guess, primarily in the telephone business in Canada. I am relatively new with Telesat. I have been with Telesat for about six months. Previous to that, I spent two years as president of the New Brunswick Telephone Company and four years before that as president of the TransCanada Telephone System; before that, as a vice-president in New Brunswick Telephone for a number of years.

• 1110

In addition, I am vice-chairman of the Institute for Research in Public Policy, which has done a lot of work on regulation. So I have a basic interest in regulation as an individual, and as a CEO of a carrier it occupies about 50 per cent of my time, either directly or indirectly, as I think it does

[Translation]

au ministre. J'ignore pourquoi elle se trouve là, sauf peut-être parce que le CRTC existe; qu'il a l'expérience du processus des audiences et que si le ministère des Communications décidait d'élargir le processus d'émission de licences relatives à l'allocation de fréquences, il pourrait bien dire, très bien, c'est maintenant une responsabilité ministérielle, mais nous allons demander au Conseil de s'en occuper parce qu'à notre avis cela se prête à des audiences publiques. Il y a donc cette possibilité de transfert de responsabilités entre le ministère et le Conseil.

Le président: En terminant, j'ordonne que votre mémoire soit imprimé en annexe au procès-verbal.

Au nom de tous les membres et le personnel, je tiens à vous remercier pour l'excellence de votre mémoire, ainsi que pour votre présentation d'aujourd'hui qui nous est d'une grande utilité.

La séance est ajournée pendant cinq minutes.

Le président: Nous poursuivons notre audience sur la réforme de la réglementation. Nous accueillons maintenant les représentants de Télésat. M. Eldon Thompson, le président et M. Fred Bartlett, le directeur des affaires réglementaires. Nous entendrons d'abord votre déclaration puis nous passerons aux questions.

M. Eldon Thompson (président, Télésat Canada): Je serai bref, M. le président. Si je ne m'abuse vous avez reçu notre mémoire et je n'avais pas du tout l'intention d'y revenir.

Il y a une chose ou deux que je pourrais mentionner au cas où tous ne seraient pas au courant. D'abord, nous représentons Télésat et Télésat n'est pas une corporation de la Couronne. C'est une compagnie appartenant à ses actionnaires dont le gouvernement fédéral qui, à l'heure actuelle, détient 50 pour cent des actions. L'autre 50 pour cent appartient, dans des proportions diverses, aux compagnies canadiennes de télécommunications.

J'ai pensé qu'il vous intéresserait un petit peu de connaître mes antécédents, en ce sens que tout ce que je dis représente, je crois bien, mon point de vue tout autant que celui de Télésat. Je dirais que j'ai une expérience de la réglementation qui totalise 25 ans, surtout dans les entreprises de téléphone au Canada. Je suis relativement nouveau à Télésat, n'y étant que depuis environ six mois. Auparavant, je fus pendant deux ans président de la New Brunswick Telephone Company et pendant les quatre années précédentes, président du Réseau téléphonique transcanadien; avant cela, j'ai passé plusieurs années à la compagnie New Brunswick Telephone où j'étais l'un des vice-présidents.

De plus, je suis vice-président de l'Institut de recherche politique, qui a mené beaucoup de recherches dans le domaine de la réglementation. J'ai donc un intérêt réel dans la réglementation, d'abord personnellement, ensuite en qualité de P.d.g. d'une compagnie de télécommunications, cela occupe à

[Texte]

for most other CEOs in the business. For Telesat, it is the major influence, in fact, on our markets and on our costs, our prices, and on the scope of our operation. For a regulated company such as ours, while we are subject to the so-called burden of regulation that every company is subject to, the burden of direct regulation so much dwarfs the indirect that I really do not intend to comment on indirect regulation. It is there, it is not a great burden for us, relative to the size of regulation by a statutory regulatory authority.

From a personal point of view, I cannot help but think that direct regulation has gone too far in this country, in that it is counterproductive today. In saying that I do not mean to criticize the regulators per se; they are caught up in the system just as we are. But for a company such as Telesat, the major aspect of regulation that bothers me is that it is an inhibitor to effective and innovative performance, and it does that in several ways.

First of all, there are the direct costs, and for us that is about 8.5 per cent of our operating expense. That is, I think, more than we could, by any reasonable expectation, hope to reduce our costs by through achieving an equal amount of productivity improvement.

But the real costs are not the direct costs at all, they are the indirect costs—in terms of time lag, for example. We currently have five applications before our regulator. One of them has been there about eleven and a half months but the other four have been there more than a year, and that generates a lot of uncertainty. We operate in a high-technology business in which we must purchase big ticket items; satellites which, when launched, will cost today roughly \$90 million apiece. They have to be ordered about four years before you put them in place, and they have to be ordered on the basis of serving some market which may exist, and we must estimate what will exist. Yet the size and scope of that market is determined in itself by regulation on either the broadcasting or carrier industries.

So this generates for management a great deal of uncertainty, which makes financing of the business difficult, it makes sizing of our satellites difficult, and it makes it difficult to determine just how we will be able to operate.

Then the regulatory process itself, as it is presently structured in Canada, is primarily rearward focused. The result is that a lot of our management attention, more than should be, I think, is focused on the past, not on the future. So instead of spending our time planning for an innovative and productive future of seizing opportunities, we spent I think too much time trying to build defences for the past, which is gone and we cannot do anything about it.

[Traduction]

peu près 50 pour cent de mon temps, directement ou indirectement, comme il arrive, je pense bien à la plupart des P.d.g. dans l'industrie. Pour Télésat, c'est en fait le facteur d'influence le plus important sur nos marchés et nos frais d'exploitation, sur nos prix et sur l'étendue de notre exploitation. Pour une compagnie réglementée comme la nôtre, bien que nous ayons à subir le soi-disant fardeau de la réglementation applicable à toute compagnie, le fardeau de la réglementation directe rend tellement insignifiante la réglementation indirecte que ce n'est réellement pas mon intention de parler de cette dernière. Elle existe et puis ce n'est pas un gros embêtement pour nous, en comparaison de l'étendue de la réglementation qui nous est imposée par l'autorité de réglementation désignée par la loi.

Personnellement, je ne peux m'empêcher de penser que la réglementation directe a dépassé les limites en notre pays, dans le sens qu'aujourd'hui elle va à l'encontre de la productivité. En disant cela, ce n'est pas mon intention de critiquer les organismes de régulation per se; ils sont pris dans l'engrenage du système tout comme nous. L'aspect le plus important de la réglementation qui ennuie une compagnie comme Télésat, c'est qu'elle empêche un rendement effectif et innovateur, et cela de plusieurs façons.

Parlons d'abord des coûts directs, et dans notre cas cela représente environ 8,5 pour cent de nos frais d'exploitation. C'est plus, je pense que ce que l'on pourrait raisonnablement s'attendre d'une réduction de nos coûts par une amélioration de la productivité d'un même pourcentage.

Toutefois, les vrais coûts ne sont pas du tout les coûts directs mais les coûts indirects—les délais, par exemple. Cinq de nos requêtes sont présentement entre les mains de notre agent de régulation. L'une d'elles y est depuis à peu près onze mois et demi, mais ils ont les quatre autres depuis plus d'un an. Cela crée beaucoup d'incertitude. Nous œuvrons dans une industrie hautement technologique dans laquelle il nous faut acquérir des articles qui coûtent énormément cher: des satellites qui, une fois lancés, coûteraient en dollars d'aujourd'hui 90 millions chacun. On doit placer la commande environ quatre ans avant de les mettre sur orbite; ils doivent être commandés en fonction d'un marché éventuel qu'ils doivent satisfaire et nous devons estimer cette éventualité. Pourtant, l'importance et l'étendue du marché sont définies par des règlements relatifs soit à la radiodiffusion, soit à l'industrie des télécommunications.

En conséquence, cette situation cause à la direction beaucoup d'incertitude, ce qui rend difficile le financement de l'entreprise, difficile la détermination de la taille de nos satellites et difficile la décision nécessaire à la façon de poursuivre l'exploitation de l'entreprise.

Le processus même de réglementation, dans son organisation actuelle au Canada, est donc fixé vers le passé. Avec le résultat que bon nombre de nos cadres, trop à mon goût, fixent leur attention sur le passé plutôt que sur l'avenir. Au lieu d'occuper notre temps à planifier en vue d'un avenir innovateur et productif visant à saisir les bonnes occasions, nous dissipons, selon moi, trop de temps à chercher des excuses pour

[Text]

Generally, formal regulation in Canada has taken on an adversarial colour, which I think is fine in terms of rate regulation but it is not very good in terms of problem-solving. I think we need some more co-operative mechanism in Canada through which we can look at the future and decide what our objectives and policies should be, and we do not have that today. I do not think the adversarial process is very well suited to the solving of problems.

These are the things we have tried to say in our brief in more depth. I will leave it at that and would be prepared to respond to questions if you have them.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Thompson, I am curious about any international ramifications or regulations to which Telesat may be attached, not with respect to general transmission but any launchings or co-operative agreements you may have with, say, the United States or other countries.

Mr. Thompson: There are two or three aspects to that. The first is that Canada does not have a launch capability and we have to date used NASA. The Americans have been very good about giving us space. We have explored using others, the European Space Agency and at one point the Russians, and so far NASA is the most competitive, from our point of view. We do that under the general auspices of the Canadian government and there have been no problems there, I think, of any major significance.

• 1115

We are required by our act to pay quite a bit of attention to canadian content. While we started in the satellite game with relatively low Canadian content, we are currently up in the new satellites to a 50 per cent plus level, and in earth stations to a level approaching 100 per cent. Under our act we are required, of course, to submit our procurement program to the minister for review, and what happens if he does not like it. But that is intended to ensure that Canadian content considerations are taken care of. So that is an international aspect of regulation. We must have some American technology still.

We also, in Canada, are very interested in cross-border satellite services. While we are a domestic carrier, historically telecommunications in North America have been considered domestic between Canada and the U.S. Just to put that in size, less than 10 per cent, I think, of Canada's international telecommunications are overseas, and 90 per cent are between Canada and the U.S.

[Translation]

justifier le passé qui n'est plus là et au sujet duquel nous ne pouvons rien faire.

Au Canada, l'application de la réglementation formelle a généralement pris une forme contradictoire ce qui, à mon avis, est acceptable pour ce qui est de la réglementation des tarifs. Ce n'est pas très efficace, toutefois, pour résoudre des problèmes. Je pense qu'il nous faut, au Canada, des mécanismes de meilleure coopération qui nous aideront à scruter l'avenir et à décider ce que devraient être nos objectifs et nos politiques—et nous n'avons pas cela aujourd'hui. Je ne crois pas que le processus contradictoire convienne bien à la solution des problèmes.

Voilà les choses que nous avons essayé d'exposer avec plus de profondeur dans notre mémoire. Je n'en dirai pas plus et je répondrai aux questions s'il y en a.

Le président: M. MacLellan.

M. MacLellan: M. Thompson, je suis curieux de connaître les ramifications ou les règlements internationaux auxquels est lié Télésat, non pas à l'égard des transmissions en général, mais plutôt au sujet des lancements ou des ententes de coopération entre votre compagnie et, disons, les États-Unis ou d'autres pays.

M. Thompson: Il y a deux ou trois aspects à cette question. Premièrement, le Canada n'est pas équipé pour faire des lancements et nous avons, jusqu'à maintenant, fait appel à la NASA. Les Américains se sont montrés très coopératifs en nous accommodant dans leur cédule. Nous avons exploré la possibilité de faire appel à d'autres, l'Agence européenne de l'espace et à un moment donné les Russes, mais jusqu'ici la NASA offre les meilleures conditions selon nous. Nous accomplissons cela sous l'égide du gouvernement canadien et, je ne crois pas, que nous ayons eu des problèmes de grande importance.

Notre loi exige que nous portions une attention particulière au contenu canadien. Bien qu'au début, le contenu canadien était relativement faible, nous avons maintenant atteint un niveau supérieur à 50 pour cent pour les nouveaux satellites et pour ce qui est des stations terrestres, le niveau atteint presque 100 pour cent. Bien entendu, notre loi nous oblige à soumettre notre programme d'achats au ministre à des fins de contrôle—qu'arriverait-il s'il ne l'aimait pas? Mais cette disposition existe pour garantir que les considérations relatives au contenu canadien ne soient pas oubliées. C'est là l'aspect international de la réglementation. Nous avons quand même encore besoin dans une certaine mesure de la technologie américaine.

Au Canada, nous sommes aussi très intéressés aux services transfrontières par satellite. Bien que nous soyons un télécommunicateur domestique, historiquement les télécommunications nord-américaines ont toujours été considérées comme étant domestiques, entre le Canada et les U.S.A. Pour vous donner une idée de l'ordre de grandeur, je pense que moins de 10 pour cent des télécommunications internationales du Canada se font avec des pays d'outre-mer et 90 pour cent entre le Canada et les États-Unis.

[Texte]

So it is very large, and that has been considered entirely domestic. There are interests afoot which would like to handle cross-border telecommunications via satellite, and that brings us under the aegis of regulation. First of all, CRTC have to approve any contracts we might go in to, but secondly, the two governments, the Canadian and American governments, must be in accord.

That is one. Then we get the odd peripheral thing. For instance, our satellite happens to cover Greenland, and the Danes have asked us if we would be interested in giving them a few circuits for Denmark-to-Denmark service. We can do that, I guess, but it does require government approval. The same thing would apply if we did anything for the Mexicans.

I think that about covers all of it.

Mr. MacLellan: On the same note about the government agencies that regulate Telesat, you mentioned that it is by the CRTC and the Department of Communications.

Mr. Thompson: Yes.

Mr. MacLellan: I am just looking at page 2 of the preface. Do you feel that the lines of responsibility are clearly drawn between these two regulating bodies?

Mr. Thompson: No they are not, and this is a problem for them, I think, as much as it is for us. For example, while Canadian content is something in which the Telesat Canada Act expresses an interest, there are no specific instructions. The CRTC, at the same time, may wish us to get our price down, and that may be in conflict with the general objective of Canadian content. The specifics of objectives such as that are not very well spelled out.

I guess the problem for the CRTC is that they are breaking new ground, and there are no policies and very few stated objectives. This is a problem for us too. For example, we know there is a Canadian interest in serving the north. A satellite is the way to do it, and it would make great changes in telecommunications in the north. But we are structured in our act with only one specific objective; to operate as a commercial entity, which means we have no way of subsidizing a very small population in the north with very expensive services unless the CRTC sees fit to allow us to charge more. But the limits of this kind of thing are not spelled out in any kind of detail, and they make room for differences of opinion between us and our regulator, between the DOC and the CRTC.

Mr. MacLellan: But there are not conflicts to that extent. You have quite properly noted the relationship of our work to that of the Economic Council of Canada, but I was surprised to learn that there is very strong opposition to the council's conducting a specific study with respect to the telecommunications industry, especially because it is my further understanding that it was the industry itself that stopped the study. Is this

[Traduction]

C'est donc très important et cela a toujours été considéré comme faisant entièrement partie du secteur domestique. Il y a des projets qui se forment avec l'intention d'exploiter un service de télécommunications transfrontières par satellite et ceci nous amène sous l'égide de la réglementation. Premièrement, le CRTC doit approuver tous les contrats que nous voulons conclure et deuxièmement, les deux gouvernements, l'américain et le canadien, doivent être d'accord.

C'est l'un des aspects. De plus, il y a parfois une affaire marginale. Par exemple, notre satellite s'adonne à couvrir le Groenland et les Danois nous ont demandé si nous serions intéressés à mettre quelques circuits à leur disposition pour l'établissement d'un service Danemark - Danemark. C'est faisable, je suppose, mais il nous faut l'approbation du gouvernement. Ce serait la même chose si nous voulions contracter avec les Mexicains.

Je crois que c'est à peu près tout.

M. MacLellan: Dans la même veine, au sujet des organismes du gouvernement qui réglementent Télésat, vous avez dit qu'il s'agit du CRTC et du ministère des Communications.

M. Thompson: Oui.

M. MacLellan: J'ai sous les yeux la page deux de la préface. Avez-vous le sentiment que les responsabilités sont bien démarquées entre ces deux organismes de régulation?

M. Thompson: Non, elles ne le sont pas et cela leur crée un problème, je pense, autant qu'à nous. Par exemple, la Loi sur la Télésat Canada souligne l'importance d'un contenu canadien, mais il n'y a pas d'instructions précises. Par ailleurs, le CRTC, peut viser la réduction de nos prix et cet objectif peut être incompatible avec l'objectif du contenu canadien. Les détails d'objectifs comme ceux-là ne sont pas trop bien exposés.

Je pense bien que le problème auquel fait face le CRTC c'est qu'il œuvre dans un domaine nouveau et que les politiques sont inexistantes et les objectifs déclarés trop peu nombreux. Cela nous cause également des difficultés. Nous savons, par exemple, qu'il est dans l'intérêt du Canada d'avoir un service nordique. La solution évidente c'est le satellite et cela amènerait de grands changements au système de télécommunications dans le Nord. Notre loi, toutefois, nous donne un seul mandat spécifique: l'exploitation d'une entreprise commerciale, ce qui signifie que nous n'avons pas le moyen de subventionner la toute petite portion de la population dans le Nord par des services très coûteux, à moins que le CRTC ne nous permette de relever nos prix. Vous ne trouverez aucune indication, aucun détail sur les limitations dans ce genre de choses, et il s'ensuit des divergences d'opinion entre nous et nos agents de régulation, le ministère des Communications et le CRTC.

M. MacLellan: Mais cela ne constitue pas des conflits. Vous avez correctement noté la ressemblance de nos travaux avec ceux du Conseil économique du Canada, mais je fus étonné d'apprendre qu'on s'objecte vigoureusement à ce que le Conseil fasse une étude spécifique sur l'industrie des télécommunications, d'autant plus que je sais que c'est l'industrie elle-même qui l'a fait cesser. Serait-ce à cause des déclarations très

[Text]

because of the very provocative statements regarding the poor quality of regulation in this sector?

• 1120

Mr. Thompson: I think one of the underlying factors there was that the industry felt the Economic Council study was just one of many studies. There were many studies of regulation afoot on our specific industry, and I guess from the point of view of most people in the industry it might be time that somebody looked at some other industries and at some other regulatory problems. I guess the general feeling was that it was redundant.

Mr. MacLellan: Do you see our study in a different light in this regard?

Mr. Thompson: Yours is much broader in scope. I guess that was the only complaint I would have on the Economic Council proposal to zero in on telecommunications.

Now that is only one example. I think we have a general regulatory problem. All the regulatory agencies are going in the same direction under the same pressures, and it might be nice to use another guinea pig or two and give some people in our industry a breather.

Mr. MacLellan: As a legislator, I am particularly concerned with your second paragraph on page 1, especially with your view that

the current regulatory process is increasingly hindering management effectiveness, and may even have contributed to stagnation or delay in the introduction of new technologies and services of potential national benefit.

While I appreciate that you developed this comment in more detail in your written brief, I wonder if you could revive any specific examples to support the condemnation of the current regulatory process.

Mr. Thompson: I think Telesat Canada itself is a good example. It was established in 1969 basically as the result of federal government examination of telecommunications, satellites, science and high technology manufacturing in Canada. It was established in the national good and became the first operating domestic satellite system in the world, much in advance of the situation in the United States, where domestic satellites did not appear until about 1975 or 1976.

But at that point we dropped the ball, in that policies on the kinds of services which might use the satellite, like pay television, for example, were not pursued and resolved. A clear policy on service to the north was not pursued and resolved. For companies such as Telesat to be effective, if it were intended originally to become a third national retail carrier it would have had to have been given full interconnection rights, which it did not have. That meant in the end Telesat had to decide to become a carrier's carrier.

[Translation]

provocantes au sujet de la piètre qualité de la réglementation en ce domaine?

M. Thompson: D'après moi, l'un des facteurs sous-jacents dans tout ceci, c'était que l'industrie voyait dans l'étude du Conseil économique simplement une autre étude parmi plusieurs études en marche sur la réglementation de notre industrie et je pense que, du point de vue de la plupart des gens dans notre industrie, il était sans doute temps que quelqu'un s'intéresse à d'autres industries et à d'autres problèmes de réglementation. L'impression générale était que c'était redondant.

M. MacLellan: Notre étude vous apparaît-elle sous un jour différent?

M. Thompson: La vôtre a une portée beaucoup plus vaste. Le seul grief qu'il y avait à l'égard du projet du Conseil économique, c'était qu'il se limitait aux télécommunications.

Bien sûr, ce n'est là qu'un exemple. A mon avis, nous avons un problème d'ordre général au sujet de la réglementation. Tous les organismes de régulation sont orientées dans le même sens sous la même impulsion. Ce serait une bonne chose qu'on se trouve un ou deux autres cobayes et qu'on laisse souffler les gens dans notre industrie.

M. MacLellan: En qualité de législateur, le deuxième paragraphe de la page 1 de votre mémoire m'inquiète, particulièrement votre opinion que . . .

le processus actuel de réglementation gêne la direction efficace des affaires et pourrait avoir contribué à l'inertie ou au retard quant à l'introduction de technologies nouvelles et de services nouveaux comportant des avantages nationaux potentiels.

Même si je sais que vous développez cet argument dans votre mémoire, auriez-vous l'obligeance de rappeler des exemples concrets à l'appui de la condamnation du processus actuel de la réglementation.

M. Thompson: Télésat Canada est lui-même un bon exemple. La compagnie fut créée en 1969 essentiellement pour donner suite à l'examen du gouvernement fédéral en matière de télécommunications, de satellites, de la science et de la fabrication d'une technologie de pointe au Canada. Elle fut établie dans l'intérêt national et elle devint le premier système domestique d'exploitation de satellites au monde, bien avant les États-Unis où les satellites domestiques n'ont vu le jour que vers 1975 ou 1976.

A cette époque là, toutefois, on cessa de s'y intéresser, dans le sens qu'on ne chercha pas à établir des politiques relatives aux types de services qui pourraient faire appel aux satellites, la télévision à péage par exemple, ni à résoudre les problèmes. On ne mit pas au point une politique claire sur le service nordique. Pour qu'une compagnie comme Télésat soit efficace, si l'intention première était d'en faire le troisième détaillant en télécommunications à l'échelle nationale, il aurait fallu lui donner tous les droits d'interconnexion qu'elle n'avait pas. En fin de compte, ceci obligea Télésat à devenir le télécommunicateur des télécommunicateurs.

[Texte]

So those are policy issues with their roots in regulation which were not resolved in a timely fashion, and many are indeed still not resolved.

Mr. MacLellan: Do you have any comments as to how these things can be resolved, and where you see the shortcomings can be overcome perhaps?

Mr. Thompson: One thing we must recognize, I guess, is that perfection is rarely found in nature, and if we seek the perfect solution we will not find it. I think in Canada in some of these areas we have been attempting to find the perfect solution. At the same time, we also have to recognize that no decision is a decision. No decision on the level of permissible program transmission in Canada is the decision to allow pirate stations to grow up, allowing a vast influx of American programming. I think we have to recognize that no decisions are decisions, and somebody has to decide. I guess that is you people in Parliament ultimately, but perhaps the regulators have to take the bit in their teeth and make some clear decisions.

Mr. MacLellan: In the first two paragraphs on page 2 you note that there has been "massive growth in regulation". I am somewhat confused as to what you mean by the growth of regulation with respect to the telecommunications industry, perhaps because I am not as knowledgeable about that industry as I would like to be. I ask this question because it is my understanding that the regulatory scheme for federal telecommunications carriers was established in the early 1900s and has in fact changed very little since that time.

Mr. Thompson: Up until the late sixties, in telecommunications regulation was primarily rate regulation; but since costs were tumbling under the improved productivity made possible by new technology, rates had a tendency to be a problem as well. So the problem there was deciding whether essentially lower rates would be allowed. But then in the late sixties the pressures from inflation began to take hold and it became necessary for many of the telecommunications companies to raise their prices. That made it an entirely different ballgame, because at the same time there were consumer interest groups growing up and beginning to contest the prices, which were increasing.

• 1125

So from that we evolved in the seventies well away from basic rate regulation into examining questions of basic quality, questions of basic management decisions. There is a tendency today, fact, for every rate application to become the forum by which special interest groups will seek to capture the attention of the press, as much as anything, on subjects that may be well removed from the questions under direct examination.

But the regulators, in the process, are thrusting into management questions. If I were on a witness stand at any given

[Traduction]

Ce sont là des problèmes de politiques, ayant leur origine dans des règlements, qui ne furent pas résolus au bon moment et dont plusieurs demeurent sans solution.

M. MacLellan: Avez-vous des suggestions sur la façon de résoudre ces problèmes et peut-être sur les failles qui peuvent être comblées?

M. Thompson: Nous devons accepter, à mon sens, que la perfection est rare en ce bas monde et que si nous recherchons la perfection, nous ne la trouverons pas. Je pense qu'au Canada, nous avons recherché en certains de ces domaines la solution idéale. Nous devons également comprendre que l'absence de décision est en soi une décision. L'absence de décision au sujet du pourcentage de la transmission acceptable de programmes au Canada, est une décision de permettre aux stations-pirates de progresser et d'admettre une masse de programmes américains. Nous devons reconnaître qu'aucune décision, c'est une décision et que quelqu'un doit prendre une décision. Je suppose qu'en définitive, c'est à vous du Parlement que cela revient, mais peut-être que les agents de régulation doivent attraper le taureau par les cornes et prendre des décisions claires.

M. MacLellan: Dans les deux premiers paragraphes de la page 2 vous soulignez que «la réglementation a connu une croissance massive». Je ne comprends pas trop ce que vous voulez dire par croissance de la réglementation en ce qui a trait à l'industrie des télécommunications, sans doute parce que je ne connais pas cette industrie aussi bien que je le voudrais. Je pose la question parce qu'à ma connaissance le régime de réglementation applicable aux télécommunicateurs fédéraux fut établi au début des années 1900 et a connu très peu de modifications depuis.

M. Thompson: Jusqu'à la fin des années 1960, la réglementation des télécommunications visait surtout la réglementation des tarifs. Toutefois, les coûts s'étant mis à dégringoler grâce à une meilleure productivité rendue possible par la nouvelle technologie, les tarifs ont eu tendance à devenir aussi des problèmes. Alors, essentiellement le problème était de savoir si on devait permettre des tarifs plus bas. A cette époque, toutefois, vers la fin des années 1960, les pressions de l'inflation ont commencé à se faire sentir et les compagnies de télécommunications durent relever leurs prix. Cela transforma la situation du tout au tout, car en même temps des groupes de consommateurs s'organisèrent et commencèrent à contester les augmentations de prix.

Cette situation évolua au cours des années 1970, en s'éloignant de la question première de la réglementation des tarifs pour se concentrer sur l'examen de questions telles que la qualité essentielle du service et des décisions de gestion des entreprises. Aujourd'hui, la tendance veut que chaque requête relative aux tarifs soit l'occasion d'un forum dont se serviront les groupes d'intérêts spéciaux pour tenter de s'accaparer, d'abord et surtout, l'attention des médias sur des sujets qui n'ont peut-être rien à voir avec les questions à l'étude.

Les agents de régulation profitent de l'occasion pour s'immiscer dans des questions de gestion. Si j'étais appelé comme

[Text]

hearing, I can expect to be asked to defend management decisions that were made five years ago on the basis of today's facts. But there are no facts in the future; you make the best guess you can, sometimes an educated guess, based on your experience with some of these things. Five years later you may have some facts, but they are fairly useless in terms of redoing the old decision. So inquiring into those areas generates literally thousands of questions, hundreds of studies, thousands of man-hours spent researching information basically past oriented. You spend hours at regulatory hearings, days, in fact, redoing old decisions on the basis of what we know today.

It is a rare regulatory decision today that is clear-cut. Most of them demand a raft of new studies to be undertaken, each of which in turn will generate a raft of additional studies. It is like a tree. I cannot help but think that the benefit of some of these studies is not worth the cost of them. Sure, some of them are nice to know, but who do they benefit?

Mr. MacLellan: Perhaps you could give us a few more examples, Mr. Thompson. As you know, our job is to inquire into these aspects, and the more specific information we have the easier it is going to be. I would also be interested in what recommendations you would have regarding these vast number of studies; where you feel they could be consolidated, they could be cut down. There should be some way of not pursuing with the volume of them.

Mr. Thompson: Maybe I could try to deal with that.

Mr. Chairman: Excuse me, Mr. Thompson. I hate to interrupt you. The audio is not working terribly effectively so if you could speak up a little it would help us get the transcript of this.

Mr. Thompson: Would it help if I moved over in front of it?

The Chairman: Maybe that would help a little bit, yes. Thank you.

Mr. Thompson: Perhaps I could take your last question first. I think we may need two forums. We need a short decision-making forum for things like rates, prices. We need some other forum in which we can discuss the future in a nonadversarial fashion; a forum in which people like me, instead of trying to win a game, as you do in the adversarial process, can express their hopes and their fears and their estimates of the future, and in which others can do the same sort of thing. We can get to understand what each of the players would like to see happen in the future. Then those with responsibility, such as the carriers, for example, can gradually develop a set of objectives that are more closely geared to what the people in this country want, rather than have those kinds of considerations brought out in a trial kind of atmosphere by question and answer where it is not possible to probe the uncertainties, where you are attempting to arrive at fact in a future that has no fact.

[Translation]

témoin à n'importe laquelle audience, je m'attendrais sûrement à me faire poser des questions m'obligeant à défendre, à partir des faits d'aujourd'hui, des décisions de gestion prises cinq ans auparavant. Les faits du futur n'existent pas aujourd'hui; on hasarde une hypothèse, parfois une hypothèse savante, en se fondant sur l'expérience qu'on a de ce genre de choses. Cinq ans plus tard, les faits sont disponibles, mais ils ne sont d'aucune utilité pour refaire la vieille décision. Les enquêtes dans ces domaines engendrent, littéralement, des milliers de questions, des centaines d'études, des milliers de personnes-heures à chercher des renseignements orientés fondamentalement vers le passé. Vous passez des heures aux audiences sur la réglementation, plus correctement des jours, à refaire des vieilles décisions à partir des connaissances d'aujourd'hui.

Il arrive rarement, aujourd'hui, qu'une décision sur la réglementation soit catégorique. La plupart des décisions nous force à entreprendre un train de nouvelles études et chacune de ces études provoqueront à leur tour un train d'autres études. C'est comme la croissance d'un arbre. Je ne peux m'empêcher que les bénéfices que procurent certaines de ces études n'équivalent pas au coût de leur préparation. Bien sûr, certaines d'entre elles sont bonnes à connaître, mais qui en bénéficie?

M. MacLellan: Vous pourriez peut-être nous citer quelques autres exemples, M. Thompson. Vous le savez, notre mandat c'est d'enquêter sur ces questions et plus nous aurons des renseignements précis, plus ce sera facile. Je serais également intéressé à connaître vos recommandations au sujet de ce grand nombre d'études; selon vous, pourraient-elles être consolidées, être moins nombreuses? Il doit bien y avoir un moyen d'en diminuer le volume.

M. Thompson: Je vais essayer de traiter de cette question.

Le président: Pardon, M. Thompson, de vous interrompre. Le système du son ne fonctionnant pas trop bien, je vous demanderais de parler un peu plus fort. Cela facilitera la transcription de votre intervention.

M. Thompson: Si je me plaçais directement en face du microphone?

Le président: Cela aiderait sans doute un peu. Merci.

M. Thompson: Avec votre permission, je répondrai d'abord à votre dernière question. A mon avis, il nous faudrait probablement deux forums. Nous avons besoin d'un forum pour les décisions rapides sur des choses comme les tarifs, les prix si vous voulez. Nous avons besoin d'un forum d'un autre type pour discuter du futur dans une atmosphère non-contradictoire, un forum où des gens comme moi, au lieu de tenter de gagner la partie comme c'est le cas dans le processus contradictoire, pourraient exprimer leurs espoirs et leurs craintes, leurs hypothèses sur l'avenir, et d'autres pourraient y apporter le même genre de contributions. Nous sommes capables d'en venir à comprendre ce que chacun de nous aimerait qu'il se passe à l'avenir. Ainsi, les responsables, les télécommunicateurs par exemple, pourraient progressivement mettre au point un ensemble d'objectifs qui seraient plus représentatifs de ce que les gens de ce pays désireraient, au lieu de débattre ce genre de questions dans une atmosphère de procès, par des questions et des réponses, ce qui rend impossible l'exploration de l'in-

[Texte]

I think we need two forums. We need one forum which is oriented toward the future and toward planning and policy aspects, at least in telecommunications. We need another forum which allows us to get a quick decision on things we need quick decisions on, like what price will we be allowed to charge on a satellite system that is in existence and will be wound down and dead in two years time. By the time we get the price we will not be able to do anything with it. We need those kinds of things separated and made faster.

• 1130

I think there is a lack of a forum in which we can discuss the future and where we should be going, and a process by which we can arrive at a consensus as to what are the national objectives. They seem to be lacking today, they are unknown. When we go into a regulatory hearing we go in knowing that some of the objectives will be made known when the decision is delivered. It would be much more effective if we could know those objectives before we designed and built the thrust of our system.

You wanted some specific examples. We have spent a great deal of time at Telesat talking about antenna patterns during our rate applications. I know what the interveners who are interested in antenna patterns are after. They are wondering what coverage we will get and whether their particular interest groups will be able to have access to some of our services. The thing that is difficult is that all of our services may not be available to all people, because our services are commercial and designed to serve commercial interests as well as social interests. The antenna patterns basically serve management of the company in tapping a market and I do not really think they should be of much interest to anybody other than management. But the nature of that market is of interest to others, and groups that would like to get service over the satellite by some means may like to make that wish known, and they may want to find some way by which their particular service can be funded. Talking about antenna patterns and having engineers spending hours drawing antenna patterns is not the way to do it. I guess it is a chicken, not an egg. We should deal with the eggs.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. chairman, I would like to get in a question here and a comment as well. Mr. Thompson, I appreciate your informing us that you had somewhat of a personal interest in the matter of regulation. Certainly you have taken somewhat of a philosophical approach in your brief, which has not been that evident in some of the other industry briefs. At the same time, I must say that you sound very pessimistic. Maybe in the course of your comments on these questions you could point to some solutions, because that is what we are looking for. What do you want? Do you want deregulation? You have basically

[Traduction]

connu, alors que vous essayez de découvrir les faits d'un futur qui n'a pas de faits.

Je suis d'opinion qu'il nous faut deux forums: un forum axé sur l'avenir et la planification des politiques, du moins dans le domaine des télécommunications; un autre forum permettant d'obtenir une décision rapide sur des choses qui nécessitent des décisions rapides, comme le prix qu'on nous permettra de charger pour les services d'un système de satellite en opération mais qui, dans deux ans, sera épuisé et inerte. Lorsqu'on obtiendra le prix, il sera trop tard pour l'appliquer.

Selon moi, il nous manque un forum où discuter du futur, de l'orientation qui conviendrait, du processus qui nous permettrait d'aboutir à un consensus au sujet de nos objectifs nationaux. Nous ne semblons pas en avoir en ce moment et nous ne les connaissons pas. Lorsque nous allons à une audience sur la réglementation, nous savons que certains des objectifs ne nous seront connus qu'au moment de la publication de la décision. Ce serait beaucoup plus efficace si nous pouvions connaître des objectifs avant d'établir le plan des caractéristiques fondamentales de notre système et de commencer à les mettre en place.

Vous désiriez des exemples spécifiques. A Télésat, à l'époque de nos requêtes relatives aux tarifs, nous avons consacré beaucoup de temps à discuter de modèles d'antennes. Je sais ce que désire les intervenants qui s'intéressent aux antennes. Ils se demandent quel rayon de diffusion nous atteindrons et si les groupes qu'ils représentent auront accès à certains de nos services. La difficulté, c'est que tous nos services ne peuvent être disponibles à tous, parce que ce sont des services commerciaux qui sont destinés à servir à la fois des intérêts d'ordre commercial et des intérêts d'ordre social. Les modèles d'antennes permettent avant tout à la direction de la compagnie de s'approprier une part du marché et je ne crois vraiment pas qu'ils devraient intéressés à ce point les gens autres que les dirigeants de l'entreprise. La nature du marché, toutefois, en intéresse d'autres et les groupes qui aimeraient recevoir les services d'une satellite par un moyen quelconque, aiment bien faire connaître leur souhait et ils veulent trouver un moyen de faire subventionner le service qu'ils désirent. Ce n'est pas en parlant de modèles d'antennes, ni en ayant des ingénieurs dessiner des heures durant des modèles d'antennes, qu'ils obtiendront ce qu'ils veulent. Cela me semble une histoire de poule et non d'œuf. Pourtant, c'est de l'œuf dont il faut s'occuper.

Le président: M. Berger.

M. Berger: M. le président, j'ai une question et un commentaire. M. Thompson, je vous sais gré de nous avoir dit que vous aviez un intérêt personnel dans le domaine de la réglementation. Vous avez certainement abordé la question sur le plan des principes dans votre mémoire, ce qui n'était pas aussi évident dans certains des autres mémoires en provenance de l'industrie. Par ailleurs, je dois dire que vous semblez très pessimiste. Dans vos commentaires, vous pourriez peut-être nous indiquer des solutions parce que c'est ce qui nous intéresse. Que désirez-vous? L'abolition de la réglementation? En somme, vous avez

[Text]

said that the regulators are strangling you; that is really the bottom line of what you are saying. You did make one positive suggestion about perhaps needing two forums, a rate forum and some sort of a long-term forum.

I think it might be helpful to give us, as I say, a bit more meat. I know we can all be pessimistic about the thing but where do we go to? What are you advocating basically?

Mr. Thompson: I guess like a lot of others I feel a little helpless and swept up in a system which is going some place but we do not know where. I am not advocating that regulations be abolished. Price regulation in particular I think should be retained.

One specific suggestion would be that the regulator should make some decision as to what is competitive and what is not, and then get out of the competitive area. Right now in the competitive area the regulators are allocating markets, and thus it is not competition in the true sense of the word. It is an allocation based on regulatory rulings.

I think the regulated carriers, for example, should be subject to a burden test in which they should demonstrate that the competitive services in total are not a burden on the monopoly and noncompetitive services. On that basis, I think the regulators could forget about the competitive services, and that would cut their load by about three quarters.

• 1135

Mr. Berger: Do you seriously mean that? It would cut the load by three quarters?

Mr. Thompson: I think so. You would have to step right back and say, for example, to CN and CP, to TCTS and other carriers, look, chaps, cut it out in the marketplace. In terms of the management of the business, I guess you would have to ask whether the regulators are going to be able to manage it any more effectively than the people who are doing it, and frankly I doubt that. You know, people are about of an average intelligence and they are not going to do a hell of a lot better given the same information.

I think the regulators could move a lot further back towards price regulations and become a little less involved in trying to force certain social ends through regulation of prices, without enunciating what those ends are. So I guess the next positive suggestion I would make is that we would need to have some fairly clear objectives stated, probably by government, not by the regulators.

Mr. Berger: We would be getting into the area of policy directives.

I think Mr. Milligan has a supplementary question, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Milligan.

[Translation]

dit que les agents de réglementation vous prennent à la gorge. C'est ce que vous avez dit de plus grave. Une de vos suggestions était constructive, celle concernant le besoin de deux forums: un forum pour les tarifs et un autre pour les questions à long terme.

Je pense que ce serait utile si vous nous donniez un peu plus de matière à penser. Nous pouvons tous être pessimistes mais que devrions-nous faire? Au fond, que proposez-vous?

M. Thompson: Je pense que, comme bien d'autres, je me sens quelque peu impuissant et emporté par un système qui nous mène quelque part mais où, nous l'ignorons. Je ne préconise pas l'abolition de la réglementation, car je pense qu'on se doit de conserver, en particulier, la réglementation sur les tarifs.

Une suggestion précise que je fais, c'est que l'agent de régulation devrait décider ce qui est en concurrence et ce qui ne l'est pas, puis se retirer du secteur concurrentiel. A l'heure actuelle, les agents de régulation font la répartition des marchés dans le secteur concurrentiel. Ce n'est donc pas de la concurrence dans le vrai sens du mot, mais plutôt un partage fondé sur une décision de l'agent de la réglementation.

A mon avis, les télécommunicateurs, par exemple, devraient être soumis à un test de critères en vertu duquel ils auraient à faire la preuve que les services concurrentiels dans leur ensemble ne constituent pas un fardeau pour le monopole et les services non concurrentiels. Dans ces conditions, l'agent de régulation pourrait laisser de côté les services concurrentiels, avec la conséquence que son boulot serait diminuer dans une proposition des trois quarts environ.

M. Berger: Êtes-vous sérieux? Le pensez-vous vraiment? Une diminution des trois-quarts?

M. Thompson: Je le crois. Vous auriez à revenir en arrière et à dire, par exemple au CN, au CP, au RTT et aux autres télécommunicateurs, écoutez messieurs, prenez la part du marché que les clients vous attribueront. Du point de vue de la gestion de l'industrie, il faut se demander si les agents de régulation peuvent fournir une gestion plus efficace que ceux qui dirigent l'industrie, et franchement j'en doute. Vous savez, les gens ont tous à peu près une intelligence moyenne et ils ne feront guère mieux que les autres s'ils disposent des mêmes renseignements.

Je pense que les agents de régulation pourraient revenir d'une façon plus marquée à la réglementation des prix et essayer un peu moins d'imposer des objectifs sociaux par le truchement de la réglementation des prix, sans même dire ce que sont ces objectifs. Une autre suggestion positive que j'avance serait de dire que nous aurions besoin d'objectifs clairs et bien formulés, de la part du gouvernement et non pas par les agents de régulation.

M. Berger: Cela nous engagerait dans le domaine des directives sur les politiques.

M. le président, je crois que M. Milligan a une question supplémentaire.

Le président: M. Milligan.

[Texte]

Mr. Milligan: I was very interested in your comment that if the regulators got out of the area of market activity that is competitive as opposed to a question of monopoly, perhaps three quarters of the activities that they now spend time on could be avoided. I relate that back to a question asked earlier by Mr. MacLellan, which was on the opposition by the industry to the studies of the Economic Council in telecommunications.

My understanding is that to a very large extent those studies were directed at looking at the question of the boundaries of monopoly versus competitive activity in the telecommunications field, and it was one of approximately 16 areas of regulatory activity that were to be looked at by the council. Certainly it would seem to be directly relevant to the very question of what should be kept within the monopoly field and subject to direct regulation, and what perhaps could be freed up for competition. I find some inconsistency between the argument that perhaps we should hive off the activities that could be subject to competitive market conditions from regulatory control, and the acknowledged position on behalf of the industry that it did not want this research to be continued and did not want to co-operate with the Economic Council.

I wonder if you could comment on that seeming divergence in this.

Mr. Thompson: Yes, I will give you a split comment.

First of all, I would like to say that I was one of the people in the industry who was prepared to give the Economic Council specific examples and specific information. At that time I was not with Telesat, but I know the general view in the industry was that this was another bureaucracy in the making; that it was repetitive to work that the CRTC and the Department of Communications had in progress. I guess we all hearkened back to the Telecommission, which was a massive effort on the part of government and industry. I know I myself was involved in some 18 substudies on the Telecommission directly and there was not much optimism within the industry that the Economic Council would really come to grips with the problem. They felt it would be just another study, and a redundant one, tossed on top of what had been done.

In terms of my ability to plumb the mood of the industry, that is about all I can say on it. I think the question of the burden test is one the regulators have dodged. They have tended to deal with individual services rather than group competitive services in total, and to apply some sort of a burden test. They spent a lot of their time looking at individual rates and prices for individual services that are competitive, or that may be, and in an industry like telecommunications which is a vast industry today and very effective at lobbying, with big money changing hands, naturally there is a lot of controversy between interested parties, most of it with one eye cocked at the competition. I think that generates a lot of work which you

[Traduction]

M. Milligan: L'un de vos commentaires m'a particulièrement frappé. Vous avez dit que si les agents de régulation évacuaient le domaine des activités libres sur le marché, c'est-à-dire du domaine de la concurrence, en opposition au domaine du monopole, peut-être pourraient-ils se libérer des trois quarts des activités qui les occupent présentement. Je vois un lien entre cette déclaration et une question qu'a posée plus tôt M. MacLellan et qui avait trait à l'opposition manifestée par l'industrie aux études du Conseil économique sur les télécommunications.

A ma connaissance, ces études devaient porter, dans une large mesure, sur la démarcation entre les activités réservées au monopole et celles abandonnées à la libre concurrence dans le domaine des télécommunications. Et ce domaine particulier en était un parmi environ 16 secteurs assujettis à la réglementation que le Conseil devait étudier. Assurément, cela me semble relié précisément à la question de savoir ce qui devrait être retenu dans le secteur du monopole et assujetti à la réglementation directe et ce qui, peut-être, devrait être abandonné à la libre concurrence. A mon sens, il y a une contradiction entre l'argument que peut-être nous devrions dégager du contrôle de la réglementation les activités qui se prêteraient aux conditions concurrentielles du marché et la prise de position reconnue au nom de l'industrie que celle-ci ne voulait pas que se continuent les recherches du Conseil économique et ne voulait pas y apporter sa collaboration.

Je me demande si vous pourriez-nous expliquer cette divergence apparente.

M. Thompson: Oui. Mon explication sera double.

Premièrement, j'aimerais préciser que j'étais l'un de ceux qui, dans l'industrie, étaient disposés à fournir au Conseil économique des exemples précis et des renseignements précis. A l'époque, je n'étais pas à Télésat, mais je sais que la position générale adoptée par l'industrie, c'était qu'il s'agissait d'une autre bureaucratie en devenir; qu'il s'agissait d'une répétition du travail en cours à ce moment-là au CRTC et au ministère des Communications. Je dirais qu'alors nous sommes tous reportés à la Télécommission qui représentait un effort d'envergure de la part du gouvernement et de l'industrie. Je sais que pour ma part, j'étais directement engagé dans quelques 18 études subsidiaires de la télécommission et, dans l'industrie, il y avait peu d'optimisme quant aux chances du Conseil économique de réellement cerner le problème. Ils avaient le sentiment que ce serait seulement une étude de plus, une étude redondante à placer sur la pile de ce qui avait déjà été fait.

En autant que je puisse sonder l'humeur de l'industrie, c'est à peu près tout ce que je peux dire à ce sujet. La question d'un test de critères en est une que les agents de régulation ont évitée. Ils ont eu tendance à traiter des services sur une base individuelle plutôt qu'en groupes de concurrence considérés dans leur ensemble, et ils appliquaient une manière de test de critères. Ils passent un temps inouï à examiner des tarifs et des prix individuels pour des services individuels qui sont du domaine de la concurrence ou pourraient en être. Il faut dire que dans une industrie comme celle des télécommunications qui est devenue une très grande industrie et qui est très efficace dans l'art du lobby, il faut dire également qu'avec de

[Text]

would not need if you could decide what was going to be competitive, and let it be competitive.

• 1140

I am not sure that in a situation like this I can be much more specific than that. I guess I could try to find a few examples.

I will give you one. Back in the mid-1970s I was president of the TransCanada Telephone System and we invented a thing we called *Datapac*, a packaged switched network. It took us almost a year to get prices approved for that. I guess from where I sat in TCTS the regulatory groups involved were very reluctant to allow this thing to get to the marketplace before the competition could develop equivalent services and thus protect their future place in the marketplace. Now that kind of thing kills initiative and it kills innovation. Sure, it does allocate the market but it is not competition. If *Datapac* had been subject at the time to a burden test—which I guess you could not do for the future; you would have to let it ride for a couple of years and do it for the past—the thing could have been off and operating 11 or 12 months before it was. That was a service that led the world and it lost a year.

Mr. Berger: Could you just expand on your concept of a burden test? I am not that familiar with what you mean by it.

Mr. Thompson: You require the carriers to account for their capital used and expenses used for competitive services, separate and distinct from services called monopoly. You agree on the accounting system by which that account will be made and you determine that the competitive services should either operate at cost or make a contribution to monopoly services. They should not collectively be allowed to earn a loss at the expense of monopoly services.

Does that help?

Mr. Berger: I will have to read the transcript afterwards, but thank you.

Mr. Thompson: Basically, measure the revenues and costs of competitive services and they must be at least at zero or better. If competitive services in total lose cost, then I really think you have to require the company involved to bill the shareholders for that. You should not allow them to raise the price of a monopoly service to compensate for it.

I guess what I am suggesting is to deal with competitive services in the aggregate and let market forces establish prices and relative positions, rather than try to do that through the regulatory process.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

grosses sommes d'argent qui circulent, il est normal bien sûr que la controverse s'installe entre les parties, chacun gardant un œil sur le concurrent. Je pense que cela entraîne beaucoup de travail qui deviendrait inutile si vous pouviez décider ce qui doit être en concurrence et puis le laisser en concurrence.

Je ne crois pas que, dans une situation semblable, je puisse être plus précis. Je suppose que je pourrais trouver quelques exemples.

En voici un. Vers le milieu des années 1970, j'étais président du Réseau téléphonique transcanadien et nous avons inventé un appareil auquel nous avons donné le nom de *Datapac*, un réseau à communication par paquets. Il fallut près d'un an pour obtenir une approbation des prix. Pour moi, au RTT, j'avais l'impression que les agents de régulation étaient très peu disposés à laisser cette chose apparaître sur le marché avant que les concurrents aient eu le temps de mettre au point des services équivalents et ainsi protéger leur part éventuelle du marché. Ce genre de choses détruit l'esprit d'initiative et d'innovation. Bien sûr, cela n'empêche pas la mise en marché, mais on ne peut appeler cela de la concurrence. Si on avait soumis *Datapac* à un test de critères—ce qui, je suppose, ne pourrait être fait pour l'avenir; on l'aurait donc laissé aller pour une couple d'années et fait le test sur l'expérience de ces deux ans—l'appareil aurait pu être lancé et exploité 11 ou 12 mois plutôt. C'était un service, le premier du genre au monde, et il fut retardé d'un an.

M. Berger: Pourriez-vous expliquer un peu votre concept d'un test de critères? Je ne suis pas très au courant de ce que vous voulez dire par là.

M. Thompson: Vous demandez aux télécommunicateurs de dévoiler le capital employé et les dépenses encourues pour leurs services en concurrence, séparément des services qui constituent un monopole. Vous vous entendez sur la méthode comptable qui sera utilisée pour le rapport et vous établissez que les services en concurrence doivent être exploités soit au prix coûtant, soit contribuer aux frais des services qui sont un monopole. L'ensemble des services en concurrence ne doivent pas toutefois produire une perte aux dépens des services en situation de monopole.

Saisissez-vous?

M. Berger: Je devrai lire le procès-verbal, mais merci tout de même.

M. Thompson: En pratique, mesurez les revenus et les coûts de services en concurrence et ils doivent marquer zéro ou mieux. Si, dans l'ensemble, les services en concurrence affichent une perte, je pense qu'alors on doit vraiment exiger de la compagnie qu'elle la charge aux actionnaires. Il ne faut pas leur permettre de relever le prix d'un service en situation de monopole pour compenser la perte en question.

En somme, je suggère qu'on considère les services concurrentiels dans leur totalité et qu'on laisse au jeu du marché le soin d'établir les prix et la position respective des concurrents sur le marché, plutôt que d'essayer de régler cela au moyen du processus de réglementation.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Thompson, may I begin by commenting on what I consider to be the excellence of your submission. It is, as somebody indicated, concerned with the philosophy of regulation, as I understand it, and the background for it, as much as with the technical aspects, and I find that quite appealing. I am not a technocrat. I cannot make these kinds of professional judgments on the matter of regulation, but I can develop some attitude towards the philosophy that ought to precede regulatory action.

I am a little afraid that a lot of people would take aspects of your brief to be rhetorical. I think it is quite interesting that apparently your background involves you not only in the regulatory process from the receiving end, but you have been involved in other aspects of the regulated industry that you represent today. So I take you at your word, as either the author of the brief or the supporter of it, when you indicate some of the philosophical attitudes that you think should prevail. Particularly, I believe you are right in reminding us that our function and our mandate is to review government regulations in order to minimize the burden on the private sector.

Other things in your brief indicate that the swing should be towards deregulation and a very critical and sharp look at the regulatory field. It is not fair to say that Telesat is perhaps a prime example for total deregulation; that once having got established, there is very little public benefit from the regulation of your activity?

• 1145

Mr. Thompson: As presently operating I think you are right, in that we have chosen to operate as a carrier's carrier. There are reasons for that, I guess the chief one being that to operate on a retail basis Telesat would have to have retail knowledge and accessibility. But as a carrier's carrier everything we do is then transferred into a service by one of the carriers, who also must apply and get his price and conditions approved. From that point of view, spending a great deal of time in directly regulating our prices is repeated when you regulate the carrier's prices. We do have a monopoly though on satellites in Canada.

Mr. Crosby (Halifax West): Does anybody else want to put a satellite in Canada?

Mr. Thompson: Oh, back in the late sixties there were two or three groups that said they wanted to.

Mr. Crosby (Halifax West): Today in 1980, are there people rushing to put up satellites in Canada?

An hon. Member: Just the Russians.

[Traduction]

Le président: M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

M. Thompson, puis-je débiter par un commentaire au sujet de votre mémoire que je considère excellent. Votre mémoire porte, comme l'a dit quelqu'un, autant sur la philosophie de la réglementation, comme je l'entends, et ses causes que sur ses aspects techniques, et cela me plaît énormément. Je ne suis pas un technocrate. Je ne suis pas en mesure d'exprimer des opinions professionnelles en matière de réglementation, mais je puis acquérir un état d'esprit envers la philosophie qui devrait présider à la réglementation.

Je crains quelque peu que bon nombre de gens trouvent votre mémoire un exercice de rhétorique sous bien des rapports. Il est intéressant de noter, je pense, qu'auparavant votre expérience vous a mis en contact avec le processus de réglementation non seulement du point de vue de celui à qui elle est imposée, mais également du point de vue de bien d'autres aspects relatifs à l'industrie réglementée que vous représentez aujourd'hui. Je vous crois sur parole, que vous soyez l'auteur du mémoire ou celui qui l'endosse, quand vous exposez certains des principes qui, selon vous, devraient prédominer en ce domaine. Je crois, en particulier, que vous avez raison de nous rappeler que notre fonction, notre mandat, est de passer en revue les règlements gouvernementaux afin de réduire au minimum le fardeau qu'ils imposent au secteur privé.

D'autres éléments de votre mémoire laissent entendre que l'élan devrait être dans le sens de l'abolition de la réglementation et d'un examen très sévère et très critique du domaine de la réglementation. Ce n'est pas juste de dire que Télésat est peut-être un bon sujet pour les fins de l'abolition de la réglementation; de dire, maintenant que vous avez été créé, que la réglementation de vos activités ne profite que très peu au public.

M. Thompson: Vous avez raison à cause de notre mode actuel d'exploitation, puisque nous avons choisi d'être le télécommunicateur des télécommunicateurs. Il y a des raisons à cela. Je dirais que la raison principale c'est que pour être un détaillant, Télésat aurait à connaître la vente au détail et y avoir accès. Alors, en étant le télécommunicateur des télécommunicateurs, tout ce que nous faisons est transformé en un service par l'un des télécommunicateurs qui doit aussi présenter des requêtes pour l'approbation de son prix et de ses conditions de vente. Considéré sous cet angle, le temps passé directement à la réglementation de nos prix est doublé par la réglementation des prix des télécommunicateurs. Ceci dit, nous avons toutefois le monopole sur les satellites canadiens.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Y a-t-il quelqu'un d'autre au Canada qui veut avoir un satellite?

M. Thompson: Vers la fin des années 1960, il y avait tout de même deux ou trois groupes qui ont dit qu'ils en voulaient.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Aujourd'hui, en 1980, y a-t-il des gens qui se ruent pour avoir des satellites au Canada?

Une voix: Seulement les Russes.

[Text]

Mr. Thompson: I think if we did not exist today what would happen is that the industrial part of our country would decide . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, no, not if you did not exist. Is there somebody seeking to compete with you in Canada today in the function you perform?

Mr. Thompson: Not to my knowledge, no.

Mr. Crosby (Halifax West): That is the answer though. That is the answer, Mr. Thompson. We have seen this already before this committee with respect to the cable television organizations. They came to their field at a time when others were seeking the same privilege from government to operate a cablevision system; but once they are in operation, once they have their facility established and operational, nobody can or wants to compete with them.

I am just not sure I understand the need for regulation except insofar as the public or some interested person has a complaint, and it leads me to put this to you: In order to resolve the extremities of total deregulation and total regulation, is there not some midground that occurs to you whereby, for example, in your own particular industry you would not be subject to day-to-day government regulation beyond the process by which you obtained your right or privilege? However, if any interested person or representative of the public had a complaint about the way in which you are operating your service, they could go before a regulatory agency, the CRTC or some appropriate agency in the field, and make a complaint about the way you are operating, and then you would be subject to government intervention if it were established that you were operating not in the public interest.

Mr. Thompson: That would have a great deal of appeal. I would guess that by the same process you would put limits on profitability and that sort of thing.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not see the need to put limits.

I think it is very unfortunate, Mr. Thompson, that in Canada we have continued regulatory process almost for the sake of continuing regulatory process. There is one satellite organization in Canada, there are no others that I am aware of, and here we have this great massive regulatory process. For what purpose?

Mr. Thompson: I think what you are saying endorses what I said at the start: that we should shift our accent from defending the past and spend a little time on what we want to do with this device and look to the future.

Mr. Crosby (Halifax West): But I think we should examine why this came about. It came about because government legislation was introduced to take control of the area. As you say, there were a number of people seeking permission to build satellites and make them operational, but once that phase of the action passed it is unfortunate that we go on. You are not the only ones. There are many other areas in which once the activity is established by an appropriate public process the need for future regulation diminishes, apart from that safety

[Translation]

M. Thompson: Si, en ce moment, nous n'existions pas, je pense que le secteur industriel de notre pays déciderait . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, non, pas si vous n'existiez pas. Y a-t-il quelqu'un qui aujourd'hui voudrait être votre concurrent au Canada dans le rôle que vous jouez.

M. Thompson: A ma connaissance, non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est la réponse, alors, M. Thompson. Le comité a déjà constaté la même chose dans le cas des entreprises de câblodistribution. Ils ont commencé en ce domaine au moment où d'autres désiraient aussi obtenir du gouvernement le même privilège d'exploitation d'un système de câblodistribution; une fois leur exploitation commencée, une fois leur équipement installé et en état de fonctionner, alors nul ne peut ou ne veut les concurrencer.

La nécessité de la réglementation m'échappe, à moins que le public ou une personne intéressée n'ait un grief; cela m'amène à vous demander ceci: si l'on veut éviter les extrêmes, l'abolition de la réglementation et la régulation à outrance, ne peut-on, selon vous, trouver un moyen terme en vertu duquel, par exemple, votre industrie ne serait pas assujettie à une constante réglementation gouvernementale au delà du mécanisme par lequel vous recevez votre droit ou privilège d'exploitation? Si, toutefois, un représentant du public ou une personne intéressée avait un grief à formuler au sujet de la façon dont vous exploitez votre service, il pourrait se présenter devant l'organisme de réglementation, le CRTC ou l'organisme compétent, et formuler son grief sur votre exploitation et alors, si on démontrait que votre exploitation se faisait à l'encontre de l'intérêt public, vous pourriez subir une intervention de la part du gouvernement.

M. Thompson: Cela me plairait beaucoup. Je suppose que de cette manière vous établiriez des limites sur les profits et autres choses du même genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne vois pas la nécessité d'imposer des limites.

Je crois vraiment que c'est dommage, M. Thompson, que nous, au Canada, avons maintenu le processus de réglementation presque uniquement pour le plaisir de le maintenir. Il n'y a qu'une entreprise de satellites au Canada, en tout cas je n'en connais pas d'autres, et nous voilà avec cet imposant processus de réglementation. Dans quel but?

M. Thompson: Ce que vous dites semble être un endossement de ce que j'ai dit au début, c'est-à-dire que nous devrions cesser de défendre le passé et mettre l'accent sur l'avenir, en prenant un peu de temps pour décider ce que nous voulons accomplir avec ce truc.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais nous devons rechercher la cause de la situation actuelle. C'est arrivé parce que le gouvernement a présenté un projet de loi afin de prendre le contrôle de ce secteur. Comme vous l'avez souligné, il y avait des personnes désireuses d'obtenir la permission de fabriquer des satellites et de les exploiter, mais une fois cette phase terminée, il est malheureux que nous continuions à nous en mêler. Vous n'êtes pas seuls, toutefois. Ils sont nombreux les domaines qui, une fois constitués par un processus public approprié, nécessi-

[Texte]

valve whereby an interested person can make a complaint before a regulatory agency.

I am only thinking out loud and asking for your comments. I think the difficulty we have, or I have, is that there does not seem to be any middle ground between total regulation and no regulation, and I think what we should look for is some kind of middle ground.

I want to move on very briefly to some of the difficulties you have mentioned in your brief and in your presentation today about the regulatory process, which involves an adjudication and an adversarial system. I say as a lawyer, and a practising lawyer, that this system in many cases has been taken over by the legal profession in terms of the developing technology of the regulatory process, and I think this in itself is choking off the whole purpose of the exercise. We are developing a kind of regulatory technocracy, if there is such a word, which has gone out of the hands of the people in the industry. Do you find that?

• 1150

Mr. Thompson: Certainly, as an engineer I can subscribe to the thought that perhaps there are too many lawyers.

I am sure there is something to what you say. It is a process, and of course people keep trying to enhance the process and make it better, and that means making it bigger. Somehow we need to step back and decide if it is the process we want, and some of the suggestions you have made have a lot of appeal for me. I think you could regulate an outfit like Telesat without getting into detail. You can look at the overall rate of return, you can look at its service to the public, those sorts of things. It is a very legalistic process today and it is becoming more so.

Mr. Crosby (Halifax West): But you are an almost involuntary contributor to the progression of this bureaucracy. As I understood your brief, you would favour some kind of a secondary tribunal to examine the decisions made by primary regulatory tribunals. Let me say this to you about that: Once you establish a super-board, the whole process becomes directed towards the precedents established by the super-board rather than the precedents established by the inferior board. People say, what difference does it make what the CRTC thinks about this, because this super-board has adopted this philosophy or that policy.

So all you succeed in doing is refining, as it were, the adversarial process. You will end up with something similar to the court system with the Supreme Court of Canada. It frustrates me that this evolutionary process just goes on and starts all over again. I would like to hear from you in general terms as to whether you think refinements can be made to the system that appears to be in force in Canada which will eliminate the kinds of problems you mention in your brief; that is to say, the strictures on private industry, the slowness of development and so on. Frankly, Mr. Thompson, and I am now playing devil's advocate, I do not think you can. I do not

[Traduction]

tent par la suite moins de réglementation, sauf pour cette soupape de sûreté qui autorise une personne intéressée à déposer un grief auprès de l'organisme de régulation.

Je pense tout simplement à haute voix et je désire avoir vos commentaires. A mon avis, votre difficulté, la mienne, c'est qu'il ne semble pas y avoir de moyen terme entre la réglementation totale et l'absence de réglementation. Selon moi, nous devrions chercher une sorte de moyen terme.

Je désire passer brièvement à certaines des difficultés dont vous avez fait état dans votre mémoire et dans votre témoignage d'aujourd'hui au sujet du processus de réglementation qui comporte une décision arbitrale et une procédure contradictoire. En qualité d'avocat, de praticien du droit, je déclare que ce système est devenu, sous bien des rapports, l'apanage de la profession juridique du point de vue de la technologie montante du processus de réglementation et je pense qu'en soi cette situation relègue à l'arrière-plan le but véritable de la réglementation. Nous sommes en train de créer une sorte de technocratie de la réglementation qui échappe au contrôle des gens de l'industrie. Est-ce là votre avis?

M. Thompson: Assurément, à titre d'ingénieur j'acquiesce à la proposition qu'il y a sans doute trop d'avocats.

Ce que vous dites n'est pas dénué de sens, à coup sûr. C'est un processus et, naturellement, les gens s'acharnent à tenter de le mettre en valeur et de l'améliorer, ce qui signifie en faire une grosse affaire. Il nous faut prendre du recul et décider si c'est bien le processus que nous voulons avoir et certaines de vos suggestions me plaisent énormément. Je pense qu'il est possible de réglementer une boîte comme Télésat sans aller dans les détails. vous pouvez surveiller le taux de rendement dans son ensemble, son service au public, ce genre de choses. Aujourd'hui et de plus en plus, c'est un processus juridique très formaliste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans un sens vous contribuez, involontairement toutefois, à la croissance de cette bureaucratie. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous seriez en faveur d'un deuxième tribunal qui examinerait les décisions rendues par le premier tribunal. A ce sujet, je vous dirai ceci: lorsqu'il y aura un tribunal supérieur, tout le processus s'orientera en fonction des précédents établis par le tribunal supérieur plutôt qu'en fonction des précédents créés par le tribunal inférieur. Les gens se diront: peu importe l'opinion du CRTC sur cette affaire puisque le tribunal supérieur a une philosophie différente ou a adopté une autre politique.

Ainsi vos efforts entraînent un raffinement, pour ainsi dire, du régime contradictoire. En définitive, vous aboutirez à quelque chose de semblable au système judiciaire avec la Cour suprême du Canada. Cette évolution me décourage. J'aimerais que vous me disiez si, de façon générale, vous croyez que des améliorations peuvent être apportées au système en vigueur actuellement au Canada qui auraient pour effet d'éliminer le genre de difficultés dont vous faites état de votre mémoire, c'est-à-dire, les entraves imposées à l'industrie privée, la lenteur du développement, etc... Pour parler franchement, M. Thompson, et je me fais maintenant l'avocat du diable, je ne

[Text]

think you can, by minor changes and so on, grafting on, correct the problem with the system. I think in many areas you would have to throw it out altogether.

Mr. Thompson: You certainly would have to make major changes. As I see the lack today, there is a lack of known objectives. Objectives are measured in terms of regulatory decisions, and that is three or four years down the pike. That is the wrong place to examine the objectives. We need some way of establishing policy or establishing objectives which are not enunciated today.

Enunciating objectives by decisions is the wrong way to do it. It is a very expensive way to do it. That would require stepping back to give the regulators some objectives to work toward. I think we could make some major cuts by doing the kinds of things suggested: by deciding what is competitive and letting it compete, by deciding what is monopoly and squeezing it back more to a price kind of regulation; and by using other co-operative forms to decide where we should be going, to develop consensus on where we should be going, but not allow a process that interferes with logical decision-making. You make the decisions when you must, based on the information that you have.

Mr. Crosby (Halifax West): I think that is an excellent point, Mr. Thompson, and I will just leave you with it. You have distinguished between industrial activities in respect of which there is competition and industrial activities in respect of which there is no competition. As I understand it, you say the competitive area should not be regulated and the non-competitive area should be regulated, but only in a very restricted way. I think that is an excellent point. I think that is something we could look at, I will look at it, as to whether there should be some test developed, some competitive test, for determining whether regulations should exist or not.

• 1155

The cablevision people came before us and said much the same thing you are saying. Sure, they said, there is no other cablevision company, but we have to compete with all other kinds of media entertainment in order to attract customers. I understand that this is what you are saying as well. You may have the only satellite but you have to compete with other carriers of electronic data.

Mr. Thompson: That is right. That currently is one of our real problems because our costs are very high.

Mr. Crosby (Halifax West): I have no further questions.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I have some questions that fall in Mr. Crosby's area and I would like to ask those first. That is, do you favour competition? Would you like to see other people in direct competition with you?

[Translation]

crois pas que ce soit possible. A mon avis, des modifications mineures, ici et là, ne suffiront pas à corriger le système. Dans bien des domaines, je pense qu'il faudra faire maison nette.

M. Thompson: Des modifications majeures seraient sûrement nécessaires. A l'heure actuelle, nous manquons d'objectifs connus. Les objectifs sont tirés des décisions relatives à la réglementation, donc sur des situations vieilles de trois ou quatre ans. C'est une bien mauvaise façon d'étudier les objectifs. Il faut trouver le moyen de créer les politiques ou d'établir les objectifs qui aujourd'hui ne sont pas encore formulés.

Formuler les objectifs par l'entremise des décisions n'est pas une bonne façon. C'est un procédé très coûteux. Il faudrait prendre du recul pour donner aux agents de régulation des buts à atteindre. On pourrait, à mon sens, sabrer dans le système en faisant certaines des choses que j'ai suggérées: décider ce qui est en concurrence et le laisser en état de concurrence, décider ce qui fait partie du monopole et le ramener au contrôle d'une réglementation du type applicable aux prix, et employer d'autres formes de coopération pour décider de la voie à prendre, pour mettre au point un consensus sur la voie à prendre, mais non pas permettre un processus qui s'interpose dans le mécanisme normale de la prise de décision. Les décisions se prennent quand c'est le temps et en se fondant sur les renseignements disponibles.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que votre suggestion est bonne Monsieur Thompson et je vous l'accorde. Vous avez fait la distinction entre les activités industrielles qui sont concurrentielles et les activités industrielles qui ne le sont pas. Vous nous dites, si je saisis bien, que le secteur concurrentiel devrait être exempt de la réglementation et le secteur non-concurrentiel devrait être réglementé aussi peu que possible. A mon avis, c'est une excellente suggestion. Nous pourrions étudier cela. Je vais y regarder dans l'optique d'un test qui pourrait être mis au point, un test sous l'aspect de la concurrence, afin de déterminer s'il devrait y avoir des règlements ou non.

Lors de leur comparution les gens de la cablodistribution nous ont dit sensiblement la même chose. Bien sûr, nous ont-ils déclarés, il n'y a pas d'autres entreprises de cablodistribution, mais nous sommes en concurrence avec toutes sortes d'autres media de divertissement lorsqu'il s'agit d'attirer des clients. Je vois que vous dites la même chose. Peut-être êtes-vous le seul propriétaire d'un satellite, mais vous êtes en concurrence avec les autres télécommunicateurs pour ce qui est des données électroniques.

M. Thompson: C'est exact. C'est l'un de nos plus importants problèmes, à l'heure actuelle, parce que nos frais sont très élevés.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: M. Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Je désire commencer par quelques questions sur le même sujet que M. Crosby. Êtes-vous en faveur de la concurrence? Aimerez-vous que d'autres gens soient vos concurrents directs?

[Texte]

Mr. Thompson: I do not think that would make sense in the satellite game because the costs are so high. I am talking about telecommunications in total. Some areas of telecommunications are very capital intensive and competition does not make much sense in those areas. Other areas are not, and competition makes a great deal of sense there because it brings innovation.

So for the basic telecommunications network I would think full competition would not be sensible. It would require duplication of very costly items, and satellites are one of them. But the use of satellites should become very competitive. There should be no restriction on use and what people can do, in a value-added sense, to convert those basic chunks of transmission capacity into useable services. Struck as we are as a carrier's carrier, we have got the capital-intensive portion. The value-added portion comes in deriving circuits and applying them to, say, a data circuit or a television circuit or a conference-TV arrangement. There is room for competition in that field.

Mr. Anguish: But in your own field, the satellite field, if you do not see the sense to competition and you very much favour deregulation, how do you remain accountable? How do you establish the objectivity of your organization? With the view that you do not favour competition in that field, it would not be very reasonable, and I tend to agree with you, because of the imperative costs that are involved in that. I think you should be very much regulated in the satellite field especially.

Mr. Thompson: It depends what you mean by regulation, I guess. Certainly we should, on that basis, be entitled to earn only a utility rate of return. In other words, we should not be able to charge what the traffic will bear. I agree with that entirely. If you have a monopoly of that sort you should earn essentially the cost of money in the open market, and not a great profit beyond that. You should be required to serve, and there are tests you can apply to that.

Mr. Anguish: Are there other ways you can see that being maintained in the ability to serve, or the objectivity being to serve, where you are not regulated?

Mr. Thompson: No, I cannot, and I am not suggesting that we not be. I am suggesting that we could get by with a much simpler form of regulation. For example, we could have our performance reviewed each year by a tribunal, which would look at the service we offer, look at the complaints.

Mr. Anguish: A sunset regulation?

Mr. Thompson: I do not know whether that is a sunset regulation or not, but certainly we could be subject to an outside authority from the point of view of are we serving our market, is it at a reasonable price, without getting into a very detailed item by item examination of our operation.

[Traduction]

M. Thompson: Je ne crois pas que cela aurait du sens pour ce qui est du domaine des satellites car les frais sont tellement élevés. Je parle de l'ensemble du domaine des télécommunications. Certains secteurs des télécommunications font appel à énormément de capitaux et, dans ces cas, la concurrence n'a pas grand sens. D'autres secteurs sont différents et, alors, la concurrence à énormément de sens parce qu'elle engendre l'innovation.

Donc, pour ce qui est du réseau de base des télécommunications, la véritable concurrence n'est pas indiquée. Elle entraînerait le dédoublement d'articles très coûteux, comme les satellites entre autres. Mais l'usage des satellites devrait devenir très concurrentiel. Rien ne devrait en restreindre l'usage ni ce que les gens veulent faire, dans le sens d'une valeur ajoutée, pour transformer ces moyens de base de transmission en services utilisables. Tant que nous serons, comme nous le sommes présentement, le télécommunicateur des télécommunicateurs, nous n'aurons que le secteur requérant des capitaux énormes. Le secteur de la valeur ajoutée inclut l'utilisation de circuits pour, disons, un circuit de données ou un circuit de télévision ou encore, un arrangement de télé-conférence. Dans ce secteur, il y a place pour la concurrence.

M. Anguish: Dans votre domaine toutefois, celui des satellites, si vous ne croyez pas à l'utilité de la concurrence et que vous êtes autant en faveur de la «dé-régulation», comment pourriez-vous être tenu responsable? Comment ferez-vous la démonstration de l'objectivité de votre entreprise? Puisque vous n'êtes pas en faveur de la concurrence en ce domaine, cela ne serait pas raisonnable, et j'ai tendance à être de votre avis, à cause des dépenses obligatoires qui sont impliquées. A mon sens, le domaine des satellites, tout particulièrement, devrait être réglementé rigoureusement.

M. Thompson: Je suppose que cela dépend de ce que vous entendez par réglementation. Assurément, de ce point de vue nous devrions avoir le droit uniquement à un taux de rendement d'utilité publique. Autrement dit, nous ne devrions pas être autorisés à changer ce qui serait acceptable à la clientèle. Je suis entièrement d'accord. Si vous avez un monopole de ce genre, vous devriez essentiellement tirer du marché le coût de votre investissement et un petit profit. Vous avez le devoir de servir et il y a des méthodes pour vérifier cela.

M. Anguish: Y a-t-il d'autres aspects relatifs au maintien de votre capacité à fournir un service, l'objectif étant de fournir un service, ou vous n'êtes pas assujetti à la réglementation?

M. Thompson: Non, je n'en vois aucun et je ne suggère pas que nous échappions à la réglementation. Tout ce que je suggère, c'est que nous pourrions fonctionner avec une forme plus simple de réglementation. Ainsi, à chaque année un tribunal pourrait passer en revue notre rendement. Il examinerait les services que nous offrons et les griefs dont nous fûmes l'objet.

M. Anguish: Des règlements de temporalisation?

M. Thompson: Je ne sais trop si c'est ce qu'on nomme un règlement de temporalisation, mais assurément nous pourrions relever d'une autorité externe quant aux aspects suivants de notre exploitation: nos services sont-ils disponibles sur le

[Text]

Mr. Anguish: You are the first to suggest to our committee that affected parties should have the right to seek policy direction from the government. I find that a bit surprising, given that 50 per cent or 51 per cent of your ownership is federal government. How do you reconcile that?

• 1200

Mr. Thompson: Government as an owner and government as a policymaker are two different things.

I guess what I am suggesting is that the regulators have the same problem we have. There are areas in which we have no policies and no objectives, and they attempt to do the best they can, I guess, in that environment and thus are very often faced with striking policy. My problem with them is that they strike policy after the fact. We as an operator have to try to determine what would be appropriate policy and act accordingly. When we buy satellites, for example, as we ordered in 1977, we have to make some estimate as to what reasonable policy is going to be when those satellites go in service in 1982. It would be much easier for us if we had some relatively clear statements of policy.

I suspect it would be easier for the CRTC if they had some relatively clear statements of policy on which to base their actions. That is lacking today. We work in the dark and the problem with it all, I guess, for us is that after you have done it someone comes along and says, "That is not consistent with policy as it exists today."

Mr. Anguish: Do you actually, in a manner of speaking, create your own policy and then hope the government goes along with it?

Mr. Thompson: Certainly, and every telecommunications carrier is faced with doing the same thing today. Most policies will become known when the decision is made on a particular rate application.

Mr. Anguish: You suggest that policy development should be a public one with participation. Would you be more specific about how the participation aspect of that would work?

Mr. Thompson: If you take pay-TV for example, we have gone through the Therrien Commission, which was not structured to look at pay-TV but to look at remote television. It ended up looking at pay-TV and got to be quite a public examination, with the ability of all interested parties to meet and say their piece. It seems to me we need that sort of thing on questions of that sort, but it has to be coupled then with somebody who is responsible for making a decision on policy. I guess from where I sit that is government. It should look at those sorts of things and make a decision about whether we are

[Translation]

marché et à un prix raisonnable, sans pour cela entrer dans tous les détails.

M. Anguish: Vous êtes le premier qui préconise, devant notre comité, que les parties qui se considèrent touchées devraient avoir le droit de s'adresser au gouvernement pour obtenir une directive sur les politiques. Cela m'étonne quelque peu, vu que 50 ou 51 pour cent de la propriété de votre entreprise est entre les mains du gouvernement fédéral. Pouvez-vous concilier ces deux choses.

M. Thompson: Le gouvernement en sa qualité de propriétaire et le gouvernement en sa qualité de créateur des politiques sont deux entités distinctes.

Ce que je dis au fond, c'est que les agents de régulation ont les mêmes problèmes que nous. Il y a des domaines où les politiques et les objectifs, sont inexistantes et dans ces conditions, je suppose, qu'ils essayent de faire le mieux possible et, alors, ils sont souvent obligés d'établir des politiques. La difficulté qu'ils me causent, c'est qu'ils établissent ces politiques après coup. En qualité d'exploitant, nous essayons de déterminer ce qui devrait être la politique appropriée et nous agissons en conséquence. Lorsque nous achetons des satellites, par exemple, comme ce fut le cas en 1977, nous devons établir une hypothèse d'une politique raisonnable qui existera vraisemblablement au moment où ces satellites seront mis en service en 1982. Notre tâche serait beaucoup plus facile si nous disposions d'exposés relativement clairs des politiques.

Je soupçonne que ce serait également plus facile pour le CRTC s'il avait des exposés relativement clairs des politiques sur lesquelles il doit fonder son action. C'est ce qui manque aujourd'hui. Nous travaillons dans le noir et le problème avec tout ça c'est qu'une fois que nous avons fait notre travail, quelqu'un nous arrive et nous dit: «Cela ne cadre pas avec la politique en vigueur aujourd'hui.»

M. Anguish: En pratique, créez-vous, en un sens, votre propre politique avec l'espoir que le gouvernement la fera sienne?

M. Thompson: Bien sûr et tous les télécommunicateurs sont contraints d'en faire autant présentement. Pour la plupart, les politiques sont connues lorsque la décision est rendue au sujet d'une demande relative à un tarif particulier.

M. Anguish: Vous suggérez que l'élaboration des politiques procède d'un mécanisme faisant appel à la participation du public. Pouvez-vous nous fournir quelques précisions sur le fonctionnement de cette participation?

M. Thompson: Prenez la télévision à péage, par exemple. Nous avons connu la Commission Therrien qui n'avait pas été organisée pour étudier la télévision à péage mais la télévision aux localités éloignées. Finalement, elle s'est penchée sur la question de la télévision à péage et ce fut un examen public assez poussé auquel toutes les parties intéressées ont pu contribuer leurs opinions. Il me semble que c'est ce dont nous avons besoin au sujet de ce genre de questions, mais il faut également qu'en conséquence quelqu'un soit responsable de la décision à prendre en matière de politiques. Je dirais que c'est l'affaire du

[Texte]

going to have pay-TV or not, and let the rest of us get on with it.

I guess what I am suggesting is that for a business such as ours there are questions of operating importance, like what rate will we be entitled to charge, what piece of equipment will we be entitled to purchase, what rate of return will we be entitled to earn. To us that means how much money will we be able to borrow in the capital markets. These sorts of decisions are held up examining policy-type questions. I think we should separate the two.

The Chairman: That is a very good idea.

Mr. Thompson: I do not know whether that helps or not. We still need a forum and there should be one in which interested parties can come in and speak their piece, but it should not get in the way of decision-making. If we never reach a decision on pay-TV some of us have to do some things anyway to keep the business going. We should be entitled to make those decisions until such time as the policy on pay-TV, for example, is clear.

The Chairman: Excuse me for intervening. Should it be the CRTC that makes that decision, should it be some parliamentary body, or some other third group that you might want to suggest?

Mr. Thompson: I tend to think it should be government.

The Chairman: Surely you have made representations to government about these things and they are just sitting on the issue.

Mr. Thompson: What they seem to say to us is that we need a new telecommunications act before we can enunciate these sorts of things. I do not think that will help the situation at all. What they need to do is to enunciate a policy, as they did on the ownership of TVROs, for example. Right or wrong, that was a decision.

The Chairman: How do you force government to act quickly when they are not inclined to?

Mr. Thompson: I do not have an answer to that one. I spent a couple of years in government too and I did not have it then either.

The Chairman: You can write your MP.

Mr. Thompson: If he is on the right side that may have an immediate impact; it may not. But in the end the MPs are responsible to the public, the government itself is. They are a little closer to the public, I think, than the regulators are as such. In terms of implementing policy, that is a regulatory task.

• 1205

Mr. Kane: Just on the point of the telecommunications bill, some have advocated that as a model for policy direction to

[Traduction]

gouvernement. Il devrait s'intéresser à ces choses et décider si oui ou non nous aurons la télévision à péage et, ensuite, nous laisser faire le boulot.

Je suppose que j'essaie d'expliquer que pour une entreprise comme la nôtre, il y a des questions importantes d'exploitation, comme le tarif que nous serons autorisés à exiger, le matériel qu'on nous permettra d'acheter, le rendement que nous aurons le droit de gagner. Pour nous, cela signifie la somme d'argent que nous serons en mesure d'emprunter sur les marchés financiers. Des décisions de cet ordre sont retardées par l'examen de questions relatives aux politiques. A mon avis, il faut séparer les deux.

Le président: C'est une excellente idée.

M. Thompson: Je ne sais trop si cela vous est utile. Toutefois, nous avons quand même besoin d'un forum où les parties intéressées peuvent venir et se vider le cœur, mais cela ne devrait pas nuire à la prise de décision. Si on n'en arrive pas à une décision au sujet de la télévision à péage, certains d'entre nous devons quand même agir pour maintenir l'entreprise en activité. Nous devrions avoir le droit de prendre ces décisions jusqu'au moment où les politiques relatives à la télévision à péage, par exemple, soient claires.

Le président: Pardonnez-moi d'intervenir, mais qui devrait prendre cette décision: le CRTC, un organisme parlementaire ou un troisième groupe que vous voudrez peut-être suggérer?

M. Thompson: Je suis porté à croire que cela revient au gouvernement.

Le président: A n'en pas douter, vous avez fait des représentations au gouvernement et il s'éternise à leur sujet. au sujet de ces choses

M. Thompson: Ce qu'on semble nous dire, c'est que nous devons avoir une nouvelle loi sur les télécommunications avant de pouvoir énoncer ce genre de choses. Ce ne facilitera pas les choses, au contraire. Ce qu'il doit faire, c'est d'énoncer une politique comme l'a fait au sujet de la propriété des réémetteurs pour les fins de télévision, par exemple. Bonne ou mauvaise, c'était une décision.

Le président: Comment forcer le gouvernement à agir pres-tement quand il n'en a pas l'intention?

M. Thompson: Je ne connais pas de réponse à cette question. J'ai aussi passé une couple d'années au gouvernement et je n'avais pas de réponse en ce temps-là non plus.

Le président: Vous pouvez écrire à notre député.

M. Thompson: S'il est du bon côté, cela peut avoir un effet immédiat; peut-être que non. En fin de compte, toutefois, les députés sont responsables devant le peuple comme l'est le gouvernement lui-même. Ils sont un peu plus près du public, je pense, que ne le sont les agents de régulation. L'application des politiques, toutefois, est une tâche de réglementation.

M. Kane: Certains ont proposé le projet de loi sur les télécommunications comme modèle pour les directives sur la

[Text]

agencies. You mention that the bill itself is inadequate, and I take it you mean in terms of describing the policy.

Mr. Thompson: No, I did not say it was inadequate. I said I did not think it was going to solve the problem. The government then, in order to direct the agencies, as that bill would allow them, is going to have to decide what directions to give them.

Mr. Kane: So you are saying that process should be improved by having some public forum, it could be the CRTC, examine the broad policy implications. Then I suspect it would have to go back to the government in the form of a recommendation perhaps that would be accepted or altered or whatever.

Mr. Thompson: Yes.

Mr. Anguish: You have indicated in your brief to us that the process which currently establishes regulations does not really reflect today's trends in increased government consultation to those who are affected, and yet the officials from CRTC indicated to us that public consultation is a very important ingredient in establishing their regulations. Are you specifically being critical of CRTC and/or the Department of Communications?

Mr. Thompson: Do you know what page you found that on?.

Mr. Anguish: On page 6.

Mr. Thompson: That is an area, I think, in which we lapsed back into a general mode and thought of regulations in the overall sense. We are not speaking there specifically of the CRTC.

Mr. Anguish: It is just a general overall statement.

Mr. Thompson: Yes. I think in general that comment would apply more to regulations under general legislation than to those that would arise as a result of regulatory tribunal action. Regulatory tribunals do tend to review their regulations more often, I think, than those under general regulation are reviewed.

Mr. Anguish: On page 6 again towards the bottom, you suggest extensive participation by Parliament in the regulatory process. Do you have any views on how Parliament could cope with the review responsibility for each regulatory activity in addition to the responsibility that Parliament already has?

Mr. Thompson: I spent a little time with a provincial government as a deputy minister and had my share of writing draft regulations. Certainly the tendency then, and I think it is a general one in governments, is that you make the legislation as general as possible and you then put the ability to write the regulations back in the government department's hands. Parliament gives much more consideration to legislation than it does to regulations. Once the legislation is passed, the minister or his cohorts seem to be able to come forth with regulations.

[Translation]

politique. Vous avez indiqué que le projet lui-même est insatisfaisant et je suppose que vous dites cela du point de vue de la description de la politique.

M. Thompson: Non, je n'ai pas dit qu'il était insatisfaisant. J'ai plutôt dit qu'il ne résoudrait pas le problème. Afin de diriger les organismes, le gouvernement devra alors, comme l'y autorise le projet de loi, décider quelles directives leur donner.

M. Kane: Ainsi vous nous dites qu'il faudrait améliorer ce processus par un forum public, le CRTC peut-être, qui étudierait les grandes implications de la politique. Alors, j'imagine que le tout reviendrait au gouvernement sous forme de recommandation sans doute. Puis ce serait accepté ou modifié ou autre chose.

M. Thompson: Oui.

M. Anguish: Dans le mémoire que vous nous avez communiqué, vous dites que le processus, selon lequel les règlements sont faits présentement, ne tient pas réellement compte des tendances actuelles du gouvernement de consulter davantage ceux qui sont touchés par les règlements et, pourtant, les cadres du CRTC nous ont rapporté que la participation du public est un ingrédient très important dans la préparation de leurs règlements. Critiquez-vous précisément le CRTC ou le ministère des communications ou les deux?

M. Thompson: Pouvez-vous me dire à quelle page vous avez trouvé cela.

M. Anguish: A la page 6.

M. Thompson: C'est un passage où, je crois, nous revenons aux observations générales et parlions des règlements en général. Cela ne s'adressait pas spécifiquement au CRTC.

M. Anguish: C'est seulement une affirmation s'appliquant à l'ensemble de la question.

M. Thompson: Oui. De façon générale, ce commentaire vise plus les règlements existants en vertu des lois d'application générale que ceux qui font suite aux décisions d'un organisme de régulation. Les organismes de régulation ont tendance à reviser leurs règlements plus souvent, selon moi, que ne sont révisés les règlements d'application générale.

M. Anguish: Toujours à la page 6, vers le bas de page, vous proposez que le parlement participe largement au processus de régulation. Avez-vous des idées sur la manière dont le parlement pourrait s'y prendre pour faire face à cette responsabilité d'étudier chacune des activités réglementées, en plus de la responsabilité qui lui incombe déjà?

M. Thompson: J'ai passé un petit bout de temps au service d'un gouvernement provincial, en qualité de sous-ministre et j'ai eu ma ration de règlements à rédiger. Le tendance à l'époque était certainement, et je pense que c'est répandu dans tous les gouvernements, de faire des lois aussi générales que possible et de confier au ministère concerné la responsabilité de rédiger les règlements. Le parlement s'intéresse beaucoup plus à la loi qu'aux règlements. Une fois la loi adoptée, le ministre ou ses troupes semblent en mesure de produire les règlements.

[Texte]

In a lot of our Canadian legislation it seems to me that Parliament is right out of the process; that the real crunch of the law is in the regulation. I guess one way might be to require regulations to be publicized before promulgation and to require them to be reviewed by parliamentary committee. Perhaps there a delegation of authority may not be a bad thing either; give a committee the right to say yea or nay to given regulation.

Mr. Anguish: You have suggested that provisions be introduced requiring regulatory agencies to render their decisions on rate and tariff applications within a specific time. What length of time do you think would be appropriate? Do you have a time in mind?

Mr. Thompson: Sixty days? I believe in the U.S., if a rate filed with the FCC is not rules upon in 60 days it becomes an interim rate and thereafter subject to repeal and change, but you cannot go back in time. For example, we have been operating now for a year under a tariff that has yet to be approved. If it is turned down, I do not know what we will do. We go back and try again, I guess, but we may have to go back to our customers and charge them more or less for the last year, in theory at least. It is a horrendous situation with horrendous implications.

Mr. Anguish: This brings up another question. Are there times when, because the regulatory process is so long and drawn out, Telesat is forced to operate illegally because of a regulatory delay?

• 1210

Mr. Thompson: We said illegally in our brief. I had a little debate with some of our people on whether it should be illegal or nonlegal, and my personal opinion is that we should have used the word nonlegal. I notice that illegal is still in our brief. I noticed that this morning.

There are certainly situations in which we operate in a nonlegal mode. For example, we are charging tariffs today which were filed over a year ago and on which we have no quibble; but the alternative to charging those tariffs was either to give the service away or refuse to give service. A satellite has a finite life of about eight years. If you lose a year waiting for the rate to be approved then you must go back and adjust at least seven years in the total market to make the adjustment and retrieve your costs or whatever. So timeliness is very important. If you spend eight years getting a rate approved, it is too late.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. At the bottom of page 8 and top of page 9 I take it you are complaining about being hampered in competing with companies that are not

[Traduction]

Il me semble que dans bien des cas, au Canada, le parlement est exclu du processus législatif, car c'est dans les règlements que se trouve ce qui compte vraiment dans la législation. Je suppose qu'une façon de contrôler la situation serait d'exiger que les règlements soient rendus public antérieurement à leur promulgation et aussi qu'un comité parlementaire les examine. Une délégation de responsabilités ne serait sans doute pas une mauvaise chose non plus; donnons à un comité le pouvoir de dire oui ou non à un règlement donné.

M. Anguish: Vous avez suggéré d'adopter des dispositions qui obligeraient les organismes de réglementation à rendre leurs décisions relatives aux tarifs dans un délai précis. Quel serait votre avis? A combien de temps songez-vous?

M. Thompson: Soixante jours? Je crois qu'aux États-Unis, si au sujet d'une demande de tarif déposée auprès du FCC, aucune décision n'intervient dans les 60 jours, le tarif devient un tarif intérimaire; il peut, par la suite, être retiré ou modifié mais non pas rétroactivement. Par exemple, depuis un an nous fonctionnons en vertu d'un tarif qui n'a pas encore été approuvé. S'il est refusé, je ne sais trop ce que nous ferons. Nous devons recommencer, essayer de nouveau, je suppose, mais nous serons peut-être obligés de dire à nos clients que nous devons ajuster leur facture de la dernière année, du moins en théorie. C'est une situation exécrable comportant des implications exécrables.

M. Anguish: Ceci nous amène à une autre question. Étant donné que le processus de réglementation est long, arrive-t-il à Télésat d'être contraint de fonctionner illégalement à cause des retards de la réglementation?

M. Thompson: Nous avons employé le mot illégal dans notre mémoire. J'ai débattu avec quelques-uns de nos cadres s'il fallait dire illégal ou irrégulier, et mon opinion personnelle c'est que nous aurions dû dire irrégulier. Je remarque que le mot illégal est encore dans notre mémoire. Je m'en suis rendu compte ce matin.

Il y a certainement des situations où notre mode de fonctionnement est irrégulier. Par exemple, nous appliquons présentement des tarifs déposés il y a plus d'un an et au sujet desquels nous ne fendons pas les cheveux en quatre; nous avons le choix entre charger ces tarifs ou fournir le service à vil prix ou encore refuser de fournir le service. Un satellite n'a qu'une durée limitée à environ huit ans. Si nous gaspillons un an à attendre l'approbation du tarif, vous êtes alors contraint de reprendre vos calculs et d'ajuster au moins sept années du marché total afin de faire vos frais. Donc, il est très important que les décisions arrivent au bon moment. S'il faut attendre huit ans pour obtenir l'approbation d'un tarif, il est alors trop tard.

M. Anguish: M. le président, je vous remercie.

Le président: M. Berger, je vous prie.

M. Berger: Merci, M. le président. Au bas de la page 8 et au haut de la page 9, je suppose que vous vous plaignez d'être gêné dans la concurrence avec d'autres compagnies qui, elles,

[Text]

regulated. What companies would Telesat compete with which are not currently regulated by the CRTC or a provincial regulatory agency?

Mr. Thompson: There are a couple of levels of that. For example, one of the things we do is to provide earth stations and we are required to employ a certain level of Canadian content. Others are entitled to use earth stations and they are not required to hold a certain level of Canadian content. When you look at the breakdown of our services—and granted, this is not direct, because our services are broken down by the carriers—we are offering certain kinds of video services that are regulated if we offer them, but they are not if someone like a cable-TV company offers them.

The same thing applies to terminal services. If you attach terminal datas on the end of a circuit, it gets regulated if it is a carrier, it does not get regulated if it is IBM.

Mr. Berger: Thank you.

On page 11 you refer, in the second paragraph, to the

growing demand for regulated companies to undertake special studies not required . . . by the ongoing operations of the business.

Could you provide us with examples of this?

Mr. Thompson: Fred, do you have a listing of some of the studies we have been asked to make?

Mr. Fred Bartlett (Director of Regulatory Matters, Telesat Canada): They have been mainly in the telephone industry. We have not had any that were of any significance to us.

If you go back to the Bell Canada rate hearings of 1978, I think in that decision the CRTC requested that some 12 or so studies had to be done. I do not believe the company felt those had to be done, but the regulator was insisting they be done. There were various lapses of time required; six months or two months or a year. I could give you some examples of specific ones. They dealt with a study of budget service, for instance. They dealt with studies on credit practices of the company, construction programs, services to hospitals, et cetera.

Mr. Thompson: We ourselves have been asked for things on a smaller scale, like the antenna patterns which I spoke of earlier. We have been asked to do financial scenarios on entirely theoretical satellite configurations which did not in fact exist and which in fact could not exist. These were the kinds of things you do in two or three days. They were not long and involved studies.

Mr. Berger: Your suggestion with respect to public interest group funding is that the CRTC's present practice of awarding costs should be stopped. We have had other groups that have suggested the opposite. Why have you come to this conclusion?

[Translation]

ne sont pas assujetties à la réglementation. Quelles sont ces compagnies auxquelles Télésat fait la concurrence et qui ne sont pas, à l'heure actuelle, réglementées par le CRTC ou un organisme provincial de réglementation?

M. Thompson: Cela dépend du niveau d'activités. Par exemple, nous fournissons un service de stations terrestres et nous sommes tenus à un certain degré de contenu canadien. D'autres ont le droit d'utiliser des stations terrestres, mais ils ne sont pas contraints à maintenir un certain degré de contenu canadien. Si vous examinez la liste de nos services—et je vous accorde que ce ne sont pas des services directs, parce que nos services sont divisés par les télécommunicateurs—nous offrons certains types de services vidéo qui sont réglementés parce que c'est nous qui les offrons, tandis que les mêmes services ne le sont pas s'ils sont offerts par des entreprises comme celles de câblo-distribution.

Il en est de même pour les services de terminaux. Si vous ajoutez des données de terminal à l'extrémité d'un circuit, c'est réglementé lorsque le propriétaire est un télécommunicateur, mais cela échappe à la réglementation lorsque c'est IBM.

M. Berger: Merci.

A la page 11, deuxième paragraphe, vous parlez . . .

des demandes croissantes faites aux compagnies réglementées de préparer des études spéciales dont vous n'avez nul besoin . . . pour la conduite des affaires de l'entreprise.

Pourriez-vous nous fournir des exemples?

M. Thompson: Fred, avez-vous une liste de certaines des études qu'on nous a demandé de faire?

M. Fred Bartlett (Directeur des affaires réglementées à Télésat Canada): Elles concernaient surtout l'industrie du téléphone. Nous n'en avons eu aucune d'une importance significative pour nous.

Si vous vous reportez aux audiences de 1978 sur les tarifs de Bell Canada, je pense que dans sa décision d'alors le CRTC exigeait qu'environ une douzaine d'études soient faites. Je ne crois pas que la compagnie avait le sentiment qu'elles étaient nécessaires, mais l'agent de régulation insista pour qu'elles soient faites. Il y avait un échéancier pour chacune: six mois, deux mois ou un an. Je pourrais vous en citer quelques-unes. L'une était une étude des services budgétaires, par exemple. D'autres portaient sur les pratiques de crédit de la compagnie, sur les programmes de construction, sur les services aux hôpitaux, etc . . .

M. Thompson: Pour notre part, on nous a demandé des choses sur une plus petite échelle, par exemple, au sujet des modèles d'antennes dont j'ai parlé plus tôt. On nous a demandé de pondre des scénarios financiers fondés sur des configurations purement théoriques de satellites qui, en fait, n'existent pas et ne peuvent exister. Ce sont le genre d'études que vous préparez en l'espace de deux à trois jours. Ces études n'étaient pas longues ni complexes.

M. Berger: Au sujet de l'assistance financière en faveur des groupes d'intérêt public, vous suggérez qu'on mette fin à la pratique actuelle du CRTC d'accorder des dépens. D'autres groupes nous ont fait la suggestion contraire. Qu'est-ce qui vous a poussé à votre conclusion?

[Texte]

• 1215

Mr. Thompson: To begin with, we do not think public interest groups should not be funded. They should be funded but, we are suggesting, not by having the CRTC levy a fine against the regulated industries.

We have two or three reasons for that. The first one is that some of these groups, in our opinion, are seeking a platform which may or may not be related directly to the issue at hand in our hearing. We think the users of telecommunications services should not be fined for that particularly. Secondly, it does enhance the adversarial atmosphere of a rate application when you know that every extra dollar your opponent spends in consulting services is in fact paid for by you. That does not improve relations. Thirdly, I do not think the regulator should be put in the position of trying to decide whether the interest group is making a contribution or not, and how much the fine should be.

I think there should be some funding process for the interest groups which would allow them to appear at regulatory hearings but which was not specific to that hearing.

Mr. Berger: We have had a number of suggestions from groups—I do not know if there is one in your brief—basically saying that criteria should be developed in an administrative practices act, or something like that, which would enable the regulating agencies to come to this kind of a determination; whether the public interest group has contributed by its track record basically to knowledge, or has advanced some sort of a well-documented viewpoint.

Mr. Milligan has just given me the submission of the TransCanada Telephone System, and they say:

... regulatory tribunals ought to take into consideration, before granting standing to an intervenor, the size of the audited membership on behalf of which the intervenor purports to speak, past performance of the group, ... the degree of involvement of the intervenor in pre-hearing proceedings and the interrogatory process and the extent to which the objectives and interests of the organization are associated with the policy matters before the tribunal.

You have stated, of course, that some of these groups' interests are not associated with the policy matters before the tribunal, but in the event that a group would meet criteria such as these, does not the awarding of costs seem reasonable?

Mr. Thompson: I have no complaint with that but I think there are some bigger questions. I will try to give you an example.

Look at the problems the Inuit would have, for example. They have a basic interest in obtaining access to educational

[Traduction]

M. Thompson: Pour commencer, nous ne croyons pas que les groupes d'intérêt public ne devraient pas être subventionnés. Ils devraient l'être. Toutefois, nous suggérons que ce soit autrement que par l'imposition d'une amende aux industries réglementées par le CRTC.

Notre suggestion s'appuie sur deux ou trois raisons. Première raison: certains de ces groupes, selon nous, recherchent une tribune pour exposer des vues qui ne sont pas nécessairement en rapport direct avec les questions en jeu lors de l'audience de nos requêtes. Nous croyons que les usagers des services de télécommunications ne devraient pas être pénalisés à cause de cela. Deuxième raison: leur participation intensifie le caractère contradictoire d'une demande relative à un tarif lorsque vous savez que chaque dollar que votre adversaire dépense en services de consultation est, en réalité, payé par vous. Cela n'aide guère aux bonnes relations. Troisième raison: je ne crois pas que l'agent de régulation devrait être dans la situation d'avoir à décider si la contribution du groupe d'intérêt public est valable ou pas et quel devrait être le montant des dépens.

Je pense qu'il devrait y avoir un mécanisme d'aide financière en faveur des groupes d'intérêt, une aide qui leur permettrait de comparaître aux audiences sur la réglementation mais qui ne serait pas spécifiquement accordée pour une audience particulière.

M. Berger: Des groupes nous ont fait un certain nombre de suggestions—j'ignore si votre mémoire en a une de ce genre—qui disent, en somme, qu'il faudrait élaborer des critères et les inclure dans une loi sur les pratiques administratives, ou quelque chose du genre, des critères qui aideraient les organismes de régulation à déterminer si le groupe d'intérêt public a, par ses antécédents, contribué fondamentalement aux connaissances dans le domaine, ou a mis de l'avant une opinion bien documentée.

M. Milligan me transmet à l'instant le mémoire du Réseau téléphonique transcanadien. Voici ce qu'ils disent:

les tribunaux de réglementation devraient être tenu, avant d'accorder la qualité d'intervenant à un groupe, de considérer l'importance du nombre des membres, vérifié officiellement, au nom desquels l'intervenant entend parler, la conduite antérieure du groupe, ... dans quelle mesure l'intervenant s'est intéressé aux étapes préalables à l'audience et au processus des interrogations, et la pertinence du rapport entre les objectifs et les intérêts de l'organisation et les questions de politiques devant le tribunal.

Vous avez déclaré, bien sûr, qu'il n'y a pas de lien entre les intérêts de certains de ces groupes et les questions de politiques devant le tribunal, mais lorsqu'un groupe répondrait à des critères comme ceux dont on vient de parler, est-ce qu'il ne vous apparaît pas raisonnable d'accorder des dépens.

M. Thompson: Je n'ai pas de griefs à ce sujet, mais il y a des questions plus importantes. Je vais essayer de vous donner un exemple.

Imaginons les problèmes qu'auraient les Inuit, par exemple. Ils sont fondamentalement intéressés à avoir accès à des

[Text]

programming, and that in part is the reason they intervene in some of our applications. They know if we charge too much they cannot afford it. If we have an antenna pattern that serves southern Canada and is cheaper than the one that serves northern, and if the Ontario Educational Authority chooses to broadcast on that cheap channel, it will not be available to them in the north; yet they want access to that educational programming.

Now that is not particularly a satellite question, it is a question of who is going to pay for programming in the north. It seems to me it is not right to burden a telecommunications application with a cost of this nature, and yet those concerns need to be raised and satisfied. I guess what I am suggesting is that probably government should do that through some funding mechanism which would give them the capacity to appear, to make their views known and gain some attention for the things they need.

Mr. Berger: So are you suggesting that their interest in obtaining educational programs should be aired before your group?

• 1220

Mr. Thompson: Or some other group. I am not sure there is any other forum, and that is the problem they have; that this is a forum which exists and gets attention, and it may have some impact on the way we structure our prices as well.

Mr. Berger: So the forum is right but as far as you are concerned the way of awarding costs is wrong.

Mr. Thompson: Right, but their contribution on a specific rate question of ours in a specific hearing may be negligible because they are really dealing with a different issue, one which still deserves to be heard. I guess if the CRTC were looking at it they might decide it does not deserve to be funded in relation to the rate application in front of them. I tend to think it would be better if they were funded by some separate source and they can make the decision on where they are going to appear most effectively.

I guess the other point we have there is that we tend to feel representation in these proceedings should be through user groups rather than at random, particularly by individuals, for example. Funding should be through user groups that represent some portion of public opinion.

Mr. Berger: I do not know how helpful that is. The Inuit are certainly a user group, are they not?

Mr. Thompson: Yes, but . . . For example, I do not see much point in providing a funding mechanism so that every crackpot on the street can walk in as an individual and air his own views. He may have a right to do that but I would prefer to see user groups funded, such as the Inuit, consumer associations

[Translation]

programmes éducatifs, et cela explique en partie la raison de leur intervention dans certaines de nos requêtes. Ils savent que si nos prix sont trop élevés, ces programmes sont alors au delà de leurs moyens. Si nous avons un modèle d'antenne desservant le sud du Canada et qu'il est d'un prix plus abordable que celui qui dessert le Nord, et si l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario décide de diffuser ses programmes sur ce canal bon marché, les Inuit ne pourront obtenir ceux-ci dans le Nord; pourtant ils veulent avoir ces programmes éducatifs.

Ce n'est donc pas d'abord une question de satellite, mais une question de savoir qui paiera la programmation dans le Nord. Ce n'est pas juste, il me semble, d'imposer au requérant en matière de télécommunications un coût de cette nature et pourtant, il faut bien que ces préoccupations soient soulevées et qu'on y satisfasse. Je suppose que ma suggestion est celle-ci: le gouvernement devrait probablement s'occuper de cela par un mécanisme d'aide financière qui donnerait à ces gens la possibilité de comparaître, d'exprimer leur point de vue et d'attirer l'attention sur leurs besoins.

M. Berger: Suggérez-vous que leur intérêt à obtenir des programmes éducatifs devrait faire l'objet d'une audition lors de l'audience concernant votre groupe?

M. Thompson: Ou un autre groupe. J'ignore s'il existe d'autres forums et c'est le problème qu'ils ont; ce forum auquel nous participons existe et attire l'attention et leur participation peut aussi influencer notre méthode de fixation de nos prix.

M. Berger: Donc c'est le bon forum mais, selon vous, c'est la façon de fixer les prix qui est mauvaise.

M. Thompson: C'est exact, mais leur influence sur une demande particulière de tarifs lors d'une audience donnée peut être négligeable, parce qu'en réalité ils sont aux prises avec une question différente, une question qui mérite tout de même d'être débattue. Je suppose que si le CRTC la considérait, il pourrait bien décider que, du point de vue de son rapport avec la requête relative aux tarifs, elle ne mérite pas une aide financière. Je suis porté à croire qu'il serait préférable de les subventionner à partir d'une autre source et ces gens seraient alors en mesure de décider quel forum serait susceptible de rendre leur participation plus rentable.

L'autre volet de notre suggestion c'est que les représentations dans le cadre de ces instances devraient étre faites par l'entremise des groupes d'utilisateurs plutôt qu'au hasard, par des individus par exemple. L'aide financière devrait aller aux groupes d'utilisateurs qui représentent une partie de l'opinion publique.

M. Berger: Je ne suis pas sûr que cela soit utile. Les Inuits forment certainement un groupe d'utilisateurs, n'est-ce pas votre avis?

M. Thompson: Oui, mais . . . Par exemple, je ne vois pas l'utilité d'avoir un mode d'aide financière qui permettrait à n'importe laquelle tête fêlée de se présenter à titre d'individu et de débâter. Peut-être est-ce son droit, mais je préférerais que l'aide financière aille à des groupes d'utilisateurs, comme les

[Texte]

and others, rather than have an open-ended scheme for anybody who chose to show up at a given moment in time.

Mr. Berger: Has it been the practice of the CRTC to award costs to any crackpot that shows up at any given time?

Mr. Thompson: CRTC has not done much awarding of costs in total. It is the potential that is of concern rather than the track record. I will not get into the question of who is a crackpot and who is not. I will get myself in trouble if I do that.

The Chairman: Go ahead. Give us some guidance.

Mr. Berger: My last question. At the top of page 12 you suggest that "Mechanisms must be found that will enable government to attract and compensate suitably qualified individuals" to serve as commissioners on agencies. What kind of procedures are you suggesting?

Mr. Thompson: I think we had a couple of concerns there, and they were not aimed at present incumbents at all.

Telecommunications specifically is a large and complex business. It is not the kind of thing you can even understand unless you spend years in it. I guess the best example of that is to watch intervening lawyers when they first start appearing at hearings. As the years go by they become much, much better as they gain some knowledge, and much more constructive. The same thing applies to commissioners, I guess. It would be nice, when you are dealing with large and complex business questions, if there were a few commissioners who had some background in large and complex business management. Not all of them, by any means, but we should make it possible for a wide spectrum of experience to be represented on the regulatory boards.

That is one point. The other point is that we have to find a mechanism whereby qualified people can be attracted out of wherever they are; they can be rewarded financially and they can be given enough security so that they can actually take one of these jobs. It may not be easy. For example, if you take a university professor out of the university and plunk him into a regulatory commission it has to be, I think, a fairly bold man to make that step. Perhaps we can find a mechanism whereby we can protect the individual from possible loss.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: I read in an article yesterday that the government is having a difficult time filling the position of chairman of the National Energy Board, and one of the reasons given was that the salary, which is in the range of, I believe, \$79,400, was not sufficient to attract people from industry. It seems to be a tremendous problem that this committee is facing in terms of making recommendations of that sort. To the person on the street a salary of \$79,000 is a phenomenal amount of money, and yet we are talking about capable people

[Traduction]

Inuit, les associations de consommateurs et d'autres du genre, plutôt qu'un régime ouvert à n'importe qui se présenterait à un moment donné.

M. Berger: Le CRTC a-t-il l'habitude d'accorder des dépens à n'importe laquelle tête fêlée qui se présente à n'importe lequel moment?

M. Thompson: A tout prendre, le CRTC n'a pas souvent accordé des dépens. C'est le danger potentiel qui nous préoccupe plutôt que la conduite passée. Je n'essaierai pas de déterminer qui est une tête fêlée et qui ne l'est pas car je me mettrais les pieds dans le plat.

Le président: Allez-y, pour notre gouverne.

M. Berger: Une dernière question. Au début de la page 12, vous dites «qu'il faut trouver des mécanismes qui aideront le gouvernement à attirer et rémunérer des personnes compétentes» pour occuper les postes de commissaires dans les organismes administratifs. Quelle procédure proposez-vous?

M. Thompson: Dans cette question, deux points nous intéressent et ils ne se rapportent pas aux détenteurs actuels de postes.

Les télécommunications en particulier sont une affaire vaste et complexe. Vous ne pouvez comprendre ce genre d'affaires à moins d'y œuvrer pendant plusieurs années. Le meilleur exemple de cela, je suppose, est de surveiller, lors des audiences, les avocats qui interviennent dans le processus pour la première fois. Après quelques années, ils en savent plus, s'améliorent considérablement et leur contribution est beaucoup plus constructive. Je suppose qu'il en va de même pour les commissaires. Ce serait formidable, lorsque vous avez à traiter de grandes et complexes questions d'affaires, si quelques-uns des commissaires avaient une certaine expérience de la gestion d'une grande entreprise de nature complexe. Pas tous évidemment, mais il serait souhaitable de trouver au sein des organismes de régulation un large éventail d'expérience.

C'est un premier point. Le deuxième, c'est qu'il nous faut mettre au point un mécanisme qui permettra de tirer des personnes qualifiées des organisations où elles se trouvent. La rémunération et la sécurité d'emploi doivent être suffisantes pour les convaincre d'accepter l'un de ces postes. Ce n'est pas facile, sans doute. Par exemple, si vous désirez tirer un professeur hors de son université et le lancer dans un organisme de régulation, je pense que seul un homme passablement courageux sera disposé à franchir ce pas. Peut-être pourrions-nous trouver un mécanisme qui protégerait l'individu contre une perte possible.

M. Berger: Merci, M. le président.

Le président: M. Kane.

M. Kane: Un article, que j'ai lu hier, rapportait que le gouvernement a beaucoup de difficultés à remplir le poste de président de l'Office national de l'énergie et parmi les raisons données, on invoquait celle du salaire, se situant, je pense, aux alentours de \$79,400, qui serait insuffisant, semble-t-il pour attirer des gens de l'industrie. Notre comité a sur les bras le problème énorme d'avoir à faire des recommandations sur ce genre de choses. Pour monsieur Tout-le-Monde, un salaire de \$79,000 représente une somme phénoménale et pourtant, nous

[Text]

not being interested in that position with that sort of remuneration. How do you solve a problem like that?

• 1225

Mr. Thompson: I do not think I can understand that one either because that is a lot of money. You are probably not going to get the president of G.E. for that, but for that kind of money you should be able to get somebody with a lot of capacity, although I would guess it would be a bit of a thankless task.

Perhaps there are non-monetary things that could be provided and would make it a little more acceptable. It may not purely monetary. Take my own background, my situation at N.B. Tel. I had a noncontributory pension, I was making a lot of money, I had 25 years or so in the business; a good track record, a good future. But if I were to step out and go into a regulatory commission it seems to me I would abandon all of that and may have no way of ever going back. Perhaps we could find a mechanism that would provide a route back for an individual like that.

Mr. Berger: You had better have a chat with Monique Bégin, who has been saying the private sector had better get its act together with respect to the transferability of pensions.

Mr. Thompson: For example, one thing I have recommended in industry circles is that there should be some sort of a general industry fund which would allow people to go to a job like that and then go back. Not necessarily income, but some mechanism by which he would not have to sacrifice a total career. Either that, or you make those appointments long-term appointments.

The Chairman: Would industry not just soak up anybody who is a regulator and is any good at it?

Mr. Thompson: It might, it might not. I would guess that if he was any good at it they might not.

Mr. Berger: I suppose they might not, Mr. Chairman, if I may say so. They might not if the guy had made a number of decisions that were against the industry. I do not think they would be so interested in soaking him up.

The Chairman: Just in drowning him.

Any more questions, Mr. Berger?

Mr. Berger: No, thank you.

The Chairman: Could I ask a few questions regarding confidential information. You are familiar with the rules of the CRTC regarding disclosure of information. How do you feel about those rules?

Mr. Thompson: I guess from Telesat's point of view we do not have very much information that cannot be disclosed, except that which applies to the tendering we do. I just think it is unethical to expose one manufacturer's tender to another.

The Chairman: I would agree with that.

[Translation]

parlons de personnes compétentes qui ne sont pas intéressées à un poste affichant une rémunération de cet ordre. Y a-t-il une solution à pareil problème?

M. Thompson: Je ne comprends pas non plus, car c'est une somme. Vraisemblablement, vous n'obtiendrez pas les services du président de G.E. avec ce salaire, mais pour une somme pareille vous devriez être en mesure de trouver quelqu'un de très capable, bien que je suppose que c'est une tâche ingrate.

Peut-être y a-t-il des avantages autres que l'argent qui pourraient rendre l'offre un peu plus attrayante. Il n'y a pas que l'argent. Prenez mon propre cas, ma situation à la compagnie New-Brunswick Telephone. J'avais un plan de pension auquel je n'avais pas à contribuer, je faisais beaucoup d'argent, mon expérience dans cette industrie totalisait 25 ans ou à peu près, mon dossier était bon et l'avenir s'annonçait bien. Si j'avais à quitter cela, toutefois, pour me joindre à un organisme de régulation, il me semble que j'abandonnerais beaucoup, avec la perspective de ne pouvoir jamais y revenir. Peut-être serait-il possible de trouver un mécanisme qui permettrait à une telle personne de réintégrer l'industrie.

M. Berger: Vous devriez en causer avec Monique Bégin, elle qui a déclaré que l'industrie serait mieux de coordonner son action quant à la portabilité des pensions.

M. Thompson: Une idée, que j'ai moussée dans les cercles de l'industrie, par exemple, c'est de constituer un fond à l'échelle de l'industrie afin que les gens puissent accepter des postes comme ceux-là, puis revenir. Je ne parle pas nécessairement d'argent, mais d'un mécanisme qui assurerait qu'un individu n'ait pas à sacrifier toute sa carrière. Il faut faire ça ou nommer la personne pour un terme de longue durée.

Le président: L'industrie ne cherchera-t-elle pas simplement à s'accaparer les services de la personne qui a démontré sa compétence en matière de réglementation?

M. Thompson: Peut-être que oui, peut-être que non. Je dirais que s'il est réellement bon dans ce domaine, l'industrie ne le fera probablement pas.

M. Berger: Si vous me permettez, M. le président, je suppose qu'ils ne le feraient pas. Ils ne le feraient pas si le type avait rendu nombre de décisions à l'encontre de l'industrie. Je ne pense pas qu'ils voudraient alors se l'accaparer.

Le président: Seulement le couler.

D'autres questions, M. Berger?

M. Berger: Non, merci.

Le président: Puis-je poser quelques questions au sujet des renseignements confidentiels. Vous connaissez bien les règles du CRTC relatives à la divulgation des renseignements. Quelle est votre opinion au sujet de ces règles?

M. Thompson: Pour ce qui est de Télésat, je suppose que nous n'avons pas beaucoup de renseignements qui ne peuvent être divulgués, sauf ceux qui ont trait à nos soumissions. Je pense simplement qu'il est immoral de dévoiler à un manufacturier la soumission d'un autre manufacturier.

Le président: J'en conviens.

[Texte]

Mr. Thompson: I would guess that if the CRTC asked for that sort of information we would plead privacy and if they chose to release it we would be very disturbed. We are a carrier's carrier. If we were in direct competition with another carrier I would be concerned about tabling forecasts of my future markets because that would tell my competition what I was planning on doing and what I was planning on charging for them and who I was planning to sell to. It seems to me the CRTC has required some of that information to be released.

The Chairman: What has your response been to them?

Mr. Thompson: Again, as I say, at Telesat we do not have any of that kind of information as a carrier's carrier, but I know they require that sort of information from Bell.

The Chairman: The carrier would have to know what you are going to charge them so you would have input into that anyway, would you not?

Mr. Thompson: Yes, but our input would be the same for all of the carriers who are competing with each other. I know they would require Bell to give up some market information, which I am sure tips their hand to CN/CP. Again, that is not competition. If you are going to have competition you have to give the competitor the opportunity to keep market information and new product information confidential.

The Chairman: Is Bill C-43 going to cause you any problems, the access to information bill?

Mr. Thompson: No, I do not think so. We have three levels of confidential information. First, we do tender our equipment and we do not peddle prices between tenderers. Secondly, we do have a certain amount of confidential information about our customers. For example, we have some on CN/CP, we have some on Mr. Roger's organization, some on the CBC. We do not make that available to their competitors. And thirdly, we do have employee records and we do not make them available to anyone but the employee. I do not think the act requires us to do any of that. I think we could get along very well with it.

• 1230

The Chairman: If I can take a couple of things out of what I have heard from you today, first, you are just fed up with the time delay for policy decisions, but you also seem to have a very jaundiced view of the process that goes on at the boards, particularly the CRTC; that there is a lot of unnecessary, wasted time. You have indicated that we perhaps could look at some type of rules that would get rid of, say, frivolous interventions and would speed up the process there. Do you have anything specific in mind?

[Traduction]

M. Thompson: Si le CRTC nous demandait ce genre de renseignements, je suppose que nous invoquerions leur caractère privé et si le Conseil décidait de les rendre publics, nous en serions très ébranlés. Nous sommes un télécommunicateur des télécommunicateurs. Si j'étais un concurrent direct d'un autre télécommunicateur, je serais inquiet d'avoir à déposer mes prévisions sur la part du marché que je désire obtenir dans l'avenir parce que mes concurrents connaîtraient les services que j'ai l'intention d'exiger pour ces services et les clients auxquels j'ai l'intention de les vendre. Il me semble que le CRTC a exigé que soient rendus public des renseignements de ce genre.

Le président: Comment avez-vous alors réagi?

M. Thompson: Encore une fois, nous, à Télésat, n'avons pas ce genre de renseignements puisque nous sommes un télécommunicateur des télécommunicateurs, mais je sais qu'ils demandent à Bell ce genre de renseignements.

Le président: Le télécommunicateur aura à connaître le prix que vous allez lui charger, alors vous le dévoilerez de toutes façons, n'est-ce pas?

M. Thompson: Oui, mais nous dévoilerions la même chose à tous les télécommunicateurs qui sont en concurrence entre eux. Je sais qu'ils demandent à Bell de céder des renseignements sur leur marché qui, j'en suis sûr, dévoileront leur stratégie à CN/CP. Encore une fois, je n'appelle pas cela de la concurrence. Si vous êtes en faveur de la concurrence, vous devez donner au concurrent la possibilité de protéger le caractère confidentiel des renseignements relatifs au marché et aux nouveaux produits.

Le président: Le projet de loi C-43 sur l'Accès à l'information vous causera-t-il des ennuis?

M. Thompson: Non, je ne le crois pas. Nous avons trois degrés de renseignements à caractère confidentiel. Premièrement, nous offrons en vente notre équipement et nous ne colportons pas les prix d'un offrant à un autre. Deuxièmement, nous possédons un certain nombre de renseignements confidentiels sur nos clients. Ainsi, nous en avons sur le CN/CP, sur l'organisation de M. Roger, sur la Société Radio-Canada. Ces renseignements ne sont pas disponibles à leurs concurrents. Troisièmement, nous avons des dossiers sur nos employés et personne d'autre que l'employé lui-même n'y a accès. Je ne crois pas que le projet de loi nous impose quelque obligation de ce genre. A mon avis, cela ira sur des roulettes avec cette législation.

Le président: Avec votre permission, je retiens de ce que vous nous avez dit aujourd'hui, d'abord que vous en avez soupé des retards au sujet des décisions relatives aux politiques, mais aussi que vous semblez voir tout en noir ce qui se passe dans les organismes, au CRTC plus particulièrement; qu'on y perd énormément de temps. Vous avez également suggéré que nous devrions peut-être songer à des règles qui auraient pour effet d'éliminer les interventions, disons futiles, et d'accélérer le processus. Avez-vous une idée précise?

[Text]

Mr. Thompson: I guess the most specific one is to separate the policy issues from the managerial issues, like the pricing.

The Chairman: Get the rates down to a strict type of hearing.

Mr. Thompson: So you can deal with them fast.

The Chairman: Would you take the policy field right away from the CRTC itself and just leave it with rate regulation? Put it back in government, where I think you suggested earlier it should be?

Mr. Thompson: I doubt if you could put it all there but certainly you could give them some much more specific policies to regulate toward.

The Chairman: Have you looked at the concept of an administrative procedures act whereby we would establish uniform rules for all tribunals?

Mr. Thompson: No, we have not.

The Chairman: You have no comments to make on that.

You have indicated that CRTC requires your documentation, your briefs, your submissions, but very often you do not have access to their staff submissions. Has this caused you problems in the past?

Mr. Thompson: We do not know because we have not had access to them. But if CRTC staff have in their information errors in fact, we would be very concerned if that influenced the decision.

The Chairman: So you are suggesting that tribunals, more particularly the CRTC, make available to you any staff reports which are of a factual nature.

Mr. Thompson: Yes.

The Chairman: And that they should be forced to lay out to you any facts they have at their disposal upon which they might be basing a decision.

Mr. Thompson: I guess I would like to have the same access to their staff work as they have to my staff work.

The Chairman: Would you like to be able to cross-examine their staff at the hearings?

Mr. Thompson: I would be a little leery of that because I really do not think you would want to put those people on trial. I do not like being on trial in a hearing myself, which you normally are, so I would not recommend that. But I would like to see the kinds of facts they are feeding the commission as compared with what we consider to be facts. Opinions they are entitled to, but we would like to see the research papers, which I think have an influence in decision.

For example, the Therrien Report makes some rather unkind statements about Telesat and the applications of satellites. In order to make those statements, it seems to me they would have to have a different base of fact than I have, and I am curious as to what it is. It certainly was not tabled during the hearing; maybe it does not exist. But in order to make

[Translation]

M. Thompson: La plus précise serait celle, je dirais, de traiter séparément les questions de politique et les questions de gestion, comme la question des prix.

Le président: Porter les demandes relatives aux tarifs devant une audience strictement réservée à cette fin.

M. Thompson: Pour les fixer rapidement.

Le président: Retireriez-vous au CRTC tout le domaine des politiques pour ne lui laisser que la réglementation des tarifs? Et remettre les politiques entre les mains du gouvernement là où, je pense, vous avez suggéré qu'elles soient?

M. Thompson: Je doute que vous puissiez tout remettre au gouvernement mais, assurément, vous pourriez donner au CRTC des politiques beaucoup plus précises en fonction desquelles il réglerait.

Le président: Avez-vous examiné l'idée d'une loi sur les procédures administratives qui instaurerait des règles uniformes pour tous les tribunaux administratifs?

M. Thompson: Non, nous ne l'avons pas fait.

Le président: Vous n'avez pas de commentaires là-dessus.

Vous avez mentionné que le CRTC exige votre documentation, vos mémoires, vos soumissions, mais que très souvent vous n'avez pas accès aux soumissions de leur personnel. Cela vous a-t-il créé des ennuis dans le passé?

M. Thompson: Nous l'ignorons parce que nous n'y avons pas eu accès. Si, toutefois, la documentation employée du CRTC contient des erreurs, qui ont influé sur la décision, cela nous préoccuperait beaucoup.

Le président: Vous suggérez donc que les tribunaux administratifs, le CRTC surtout, mettent à votre disposition les rapports techniques de leurs employés.

M. Thompson: Oui.

Le président: Et qu'ils vous exposent clairement tous les faits qu'ils possèdent et qui pourraient influencer sur une décision.

M. Thompson: Je dirais que j'aimerais avoir accès aux travaux de leur personnel dans la même mesure qu'ils ont accès aux travaux de mon personnel.

Le président: Aimerez-vous avoir la possibilité de contre-interroger leurs employés lors des audiences?

M. Thompson: Je craindrais un peu cela parce que je ne pense vraiment pas que ce serait correct de faire passer ces gens en jugement. Je n'aime pas me faire mettre en jugement, ce qui m'arrive habituellement, alors je ne recommanderai pas une chose pareille. J'aimerais, toutefois, prendre connaissance des faits dont ils gavent le Conseil pour les comparer avec ce que nous appelons les faits. Ils ont droit à des opinions, mais j'aimerais voir les documents de recherche qui, à mon avis, influencent les décisions.

Le Rapport Therrien, par exemple, contient des méchancetés au sujet de Télésat et de l'usage des satellites. Pour écrire ces choses, il me semble qu'ils doivent se fonder sur des faits différents de ceux que je connais, et je serais curieux de les connaître. Ils n'ont sûrement pas été déposés en cours d'audience, peut-être qu'ils n'existent pas. Pour faire pareilles

[Texte]

those statements I would think they must have had some technical work, which does not agree with ours.

The Chairman: On page 14 of your brief you indicate that you would like to see some problem-solving methodologies adopted. Can you suggest to us what those might be, recognizing that we are going to have to make specific recommendations? This is apart from the ones you have already suggested in terms of accelerated procedures for rate hearings.

Mr. Thompson: Time limits are one.

The Chairman: We have found that to be a common complaint of many of the regulated.

Mr. Thompson: One of the problems in dealing with regulation is that we are too close in. We are so involved with the present that we are not looking at the future, and we are so involved with driving that we cannot look at the road. It seems to me that one process might be to live with what we have for a year or two, get out in front and look at the future, make some decisions on the objectives and some to grips with some basic questions. This would then allow those of us in the operating industries to plan a little more precisely and to work in pursuit of known objectives, rather than in the dark.

• 1235

The Chairman: You have pressed government to make decisions that affect the long-term future of your operation, but they are sitting on them. Is that what you are telling us?

Mr. Thompson: They should either make decisions on policies or they should go with the policies we have already struck.

We are about to become very technical, I think, if I try to give you an example, but I will try to give you one. We have in Canada in the telephone business pursued a policy of charging very little for the exchange telephone and charging quite a bit for long distance, whereas in some countries it is the other way around. They charge an enormous amount for the exchange telephone and long-distance rates are fairly low. That is a policy that seems to be in question. Some regulatory decisions seem to say that is no longer valid, and we seem to be groping toward a restructuring. I think it would be really helpful if we could decide which one of those policies we want for the future and then work toward it, rather than by accident suddenly one day discovering we have a system we do not want. It is the worst combination of all the elements.

The Chairman: Have you made submissions, or have other bodies that are regulated made submissions to the government outlining the major policy questions that they have of a long-term nature?

Mr. Thompson: Not per se, but we have participated in many such endeavours. The Telecommission itself, for example, was a massive such thing. We got involved in the computer study that the DOC did. We participated fully in those sorts of activities.

[Traduction]

déclarations, toutefois, je dirais qu'ils ont dû avoir des études techniques qui contredisent les nôtres.

Le président: A la page 14 de votre mémoire, vous déclarez que vous souhaitez l'adoption de méthodes aptes à solutionner les problèmes. Pouvez-vous nous donner des précisions, sachant que nous aurons à présenter des recommandations précises? A part, bien sûr, les suggestions que vous avez déjà faites au sujet d'une procédure expéditive pour les audiences sur les tarifs.

M. Thompson: Les délais sont une des méthodes.

Le président: Nous avons découvert que c'était un grief commun à plusieurs des entreprises réglementées.

M. Thompson: L'une des difficultés en rapport avec la réglementation, c'est que nous en sommes trop près. On se préoccupe tellement du présent qu'on n'a pas le temps de scruter l'avenir. Conduire la voiture nous accupe au point de ne plus voir la route. Il me semble qu'on pourrait se contenter du processus actuel pour une année ou deux, se placer au dessus de la situation actuelle et scruter l'avenir, décider des objectifs et s'attaquer aux questions fondamentales. Ceci nous permettrait, à nous de l'industrie, de planifier avec un peu plus de précision et de nous lancer à la conquête d'objectifs connus plutôt que de nous élaner dans le noir.

Le président: Vous avez pressé le gouvernement de prendre des décisions qui auraient des incidences sur votre exploitation à long terme, mais rien ne bouge. Est-ce là votre message?

M. Thompson: Ils devraient soit prendre des décisions au sujet des politiques, soit confirmer les politiques existantes.

Nous nous retrouverons sur un terrain très technique, je pense, si j'essaie de vous donner un exemple, mais j'essaierai tout de même. Au Canada, dans le domaine du téléphone, nous avons appliqué la politique d'un bas prix pour les appels locaux et d'un prix élevé pour les appels interurbains, tandis que dans d'autres pays, c'est l'inverse. Le tarif pour les appels locaux est énorme et celui pour les appels interurbains est relativement bas. C'est une politique qui semble être remise en question. Certaines décisions sur la réglementation semblent indiquer que cette politique n'est plus valable et nous semblons nous diriger en tâtonnant vers une nouvelle formule. A mon sens, ce serait réellement utile si nous pouvions décider laquelle de ces deux politiques s'appliquera à l'avenir et, alors, si nous travaillions en ce sens, plutôt que par accident pour découvrir un jour que nous ne voulons pas du système que nous nous serons donné. C'est la pire combinaison de facteurs qu'on puisse souhaiter.

Le président: Avez-vous présenté des mémoires, ou d'autres entreprises réglementées ont-elles présenté au gouvernement des mémoires exposant les principales questions actuelles de politiques à long terme?

M. Thompson: En soi non, mais nous avons participé à plusieurs tentatives en ce sens. La Télécommission, par exemple, était une énorme chose de ce genre. Nous avons eu affaire à l'étude d'informatique conduite par le ministère des Communications. Nous avons participé pleinement à ce genre d'activités.

[Text]

The Chairman: Do you run into any problems of federal-provincial overlap or of conflicting policy directives from various federal departments?

Mr. Thompson: Certainly we do run into conflicting policies at the federal level, but it is very rarely head on. For example, I gave you the example of our being required to have Canadian content in our earth stations, while another arm of government has decided it is nice to have earth stations that do not have Canadian content. We get involved in a bit of cross-fire between the people who are interested in promoting the Canadian manufacturing industry and those who are interested in providing services that are of a desirable social nature.

It is rarely head on. These are influences that come to bear. You are pressured into, for example, opening up more and more stations in the north, and at the same time you are pressured into getting your prices down in the south. People want cheap prices but they want Canadian content, which may come at quite a premium in certain instances. We get those kind of pressures, and we get others in the industrial area. IT&C, for example, was very interested in promoting export opportunities not only for goods but for services; consulting businesses and that sort of thing. We are encouraged by them to participate, and at the same time we are discouraged in other areas that would allow us effectively to use our expertise.

But none of it is head on. These are influences which exist.

The Chairman: Just one more point that I want to make. You have indicated that you favour appeals from regulatory tribunals or agencies to Cabinet, based on the philosophy that elected representatives are ultimately responsible for the policy directions of our country. On the other hand, we have had a number of people appear before us who have said that that type of appeal makes a mockery of the process of the hearing at the tribunal stage.

Mr. Thompson: If we had an established base for policies and objectives I think it might make a mockery of it. However, at the present time we do not have that, and in the interest of striking policies I think that sort of an appeal is desirable.

• 1240

In fact, we were the occasion of having a CRTC ruling on the Telesat-TCTS connecting agreement reviewed by Cabinet and reversed, which I happen to think was a good thing both for Canada and for Telesat. It seems to me that was a policy area which was consistent with things the government wanted to do, and the CRTC approach to the thing was not consistent with that because they had other constraints.

The Chairman: So your recommendation to us here regarding Cabinet appeals is predicated on the present vacuum in terms of the policy-making field. If there could be greater

[Translation]

Le président: Rencontrez-vous des problèmes de chevauchement fédéral-provincial ou de directives contradictoires sur les politiques en provenance de divers ministères fédéraux?

M. Thompson: Au niveau fédéral, nous découvrons certainement des politiques contradictoires, mais c'est rarement aussi évident que cela. Par exemple, j'ai donné l'exemple de l'obligation qui nous est imposée de maintenir un contenu canadien dans nos stations terrestres, tandis qu'un autre secteur du gouvernement a décidé que c'est une bonne chose d'avoir des stations terrestres sans contenu canadien. Nous sommes coincés entre ceux qui font la promotion de l'industrie manufacturière canadienne et ceux qui veulent fournir des services qui sont souhaitables sur le plan social.

La contradiction saute rarement aux yeux. Toutefois, ce sont des influences qui finissent par laisser leur marque. On nous presse par exemple, d'installer de plus en plus de stations dans le Nord et, en même temps, on nous presse de baisser nos prix dans le sud. Les gens veulent des bas prix mais aussi un contenu canadien qui, parfois, entraîne une majoration très importante des coûts. Nous subissons ce genre de pressions, en plus des autres dans le secteur industriel. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple, s'intéressait vivement à la promotion de débouchés d'exportation, non seulement pour les marchandises mais également pour les services, les services de consultations et autres du même genre. On nous encourage à participer, mais, en même temps, on nous embête dans d'autres secteurs qui pourtant nous permettraient d'employer efficacement notre expertise.

Rien du tout cela ne saute aux yeux toutefois. Ce sont des influences qui existent néanmoins.

Le président: Un dernier point. Vous avez dit que vous étiez en faveur des appels au cabinet sur les décisions des tribunaux administratifs ou des organismes de réglementation, et vous appuyez votre recommandation sur le principe que les représentants élus étaient, en fin de compte, responsables au pays des directives en matière de politiques. Par ailleurs, un certain nombre de gens qui ont comparu devant nous, ont dit que ce mode d'appel tournait en ridicule le processus d'audition au niveau du tribunal de réglementation.

M. Thompson: Ce serait peut-être ridicule si, en fait nous disposions d'une institution responsable des politiques et des objectifs. A l'heure actuelle, toutefois, nous n'en avons pas et, pour en arriver à forger des politiques, je pense que ce genre d'appel est souhaitable.

Nous avons été l'occasion de la décision du CRTC sur l'entente d'interconnexion entre Télésat et le RTT qui fut infirmée en appel par le Cabinet, ce que je considère être une chose excellente tant pour le Canada que pour Télésat. Il me semble que c'était une application de la politique qui était compatible avec les intentions du gouvernement, alors que la perspective du CRTC en la matière était incompatible avec la politique parce qu'il avait d'autres contraintes.

Le président: Ainsi donc, la recommandation que vous nous faites au sujet des appels au Cabinet s'explique par le vacuum actuel relativement au domaine de la détermination des politi-

[Texte]

input by the government in terms of the policy, if these policies were more well defined and set forth, would you still have the same recommendation about appeals to Cabinet?

Mr. Thompson: No, I do not think I would. Even in the present situation I really do not think it would happen very often. It would not be healthy for a regulator. I think it could happen now and then and I think Dr. Meisel has agreed with that; that in an area where policies are very vague and in which broad considerations on such things as manufacturing and telecommunications services ultimately are involved, perhaps those are too broad for the telecommunications regulatory authority field.

The Chairman: In conclusion, are there any supplemental questions? Yes, Mr. Kane.

Mr. Kane: There is one basic point, Mr. Thompson, that I want to touch on. It goes back to what you have just been discussing with the chairman.

You have used expressions like "stagnation" and "delay" in the context of the regulatory process, and yet we have been getting some comments about decisions of the CRTC that in fact are just the opposite. I am thinking of specific issues like terminal attachment, for example, where they are talking in terms of the CRTC being out in front of the regulated industry and what it should be doing is awaiting some policy direction before making those decisions. So we are being told on the one hand that the regulator is in the future. You are talking about the regulator considering matters in the past. It is hard to reconcile those two views.

Mr. Thompson: Yes, it is. You have mentioned one where I do not think the CRTC took a particularly good decision. At the same time, I am kind of enthused that they did take it because at least it clears the air and allows us to go forward from there. I think if you do try to get out in front into the future, as a regulated industry you are not always going to like it; but perhaps with a little more experience, on the average it might work out very well.

That particular first step was a rough one. From where I sit, I would rather they had speeded up the process of dealing with the issue instead of making it an interim decision which is probably irreversible. I think they should have dealt with the issue rather than have made an interim decision and put it on ice for a number of months or years, by which time it will not be possible to reverse it. That is the sort of thing I would like to see them do, but I would like to see them accelerate the process of dealing with the issues. Perhaps that implies that we should strike a priority.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Thompson, the CRTC indicated to us that they were reluctant or somewhat hesitant to make policy in certain areas; that they really were

[Traduction]

ques. Si le gouvernement pouvait contribuer d'une manière plus significative à l'élaboration des politiques et si ces politiques étaient mieux définies et présentées, feriez-vous quand même la même recommandation au sujet des appels au Cabinet?

M. Thompson: Non, je ne le crois pas. Même dans la situation actuelle, je ne crois pas que la chose se produirait très souvent. Ce ne serait pas sain pour l'agent de régulation. Je pense que cela pourrait arriver à l'occasion et je crois que M. Meisel partage ce point de vue; c'est-à-dire que dans un domaine où les politiques sont très vagues et qui touche en définitive à des considérations de grande portée sur des choses comme la fabrication et les services de télécommunications, peut-être ces considérations sont-elles d'une trop grande conséquence pour les laisser entre les mains de l'organisme de régulation des télécommunications.

Le président: En conclusion, y a-t-il d'autres questions? Oui, M. Kane.

M. Kane: M. Thompson, je veux soulever un point fondamental. Cela concerne ce que vous venez de discuter avec le président.

Vous avez employé des expressions comme «stagnation» et «délai» dans le contexte du processus de réglementation et pourtant les commentaires que d'autres nous ont faits au sujet des décisions du CRTC sont exactement dans le sens contraire. Je songe à des questions spécifiques, celle des attaches des terminaux par exemple, au sujet desquelles ils nous ont informés que le CRTC était en avance sur l'industrie réglementée et qu'il devrait attendre d'avoir des directives sur la politique à cet égard. Donc, d'un côté on nous dit que l'agent de régulation est en avance sur son temps et de l'autre vous nous dites que l'agent de régulation vit dans le passé. C'est plutôt difficile de concilier ces deux points de vue.

M. Thompson: En effet, ça l'est. Vous avez cité une décision du CRTC qui, selon moi, n'était pas trop bonne. Par ailleurs, qu'il l'ait prise m'enthousiasme jusqu'à un certain point, parce qu'au moins cela met les choses au point et nous permet de progresser à partir de là. Si vous essayez de prendre les devants, d'anticiper sur le futur, en tant qu'industrie réglementée, vous n'aimerez pas toujours cela; toutefois, l'expérience aidant, peut-être que, dans l'ensemble, on s'en sortira assez bien.

Ce premier pas dont vous avez parlé était grossier. Pour ma part, j'aurais préféré qu'il accélère le processus du traitement de la question au lieu de rendre une décision provisoire qui est probablement irrévocable. Je pense qu'il aurait dû régler la question plutôt que de prendre une décision provisoire et de la laisser se refroidir pendant des mois ou des années jusqu'à ce qu'il soit impossible de la renverser. C'est le genre de choses que j'aimerais qu'il fasse mais je voudrais qu'il accélère le processus de traitement des questions. Peut-être cela implique-t-il qu'il faut établir une priorité.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Merci, M. le président. M. Thompson, le CRTC nous a déclaré qu'il était peu disposé ou quelque peu hésitant à déterminer la politique en certains domaines; que vraiment il

[Text]

looking for policy to be made by the Cabinet or the Department of Communications in these new areas where the technology is expanding rather quickly and where some fundamental decisions have to be made about the future that Canada is going to be taking. What is your view? Who should be making policy? Should it be Parliament, should it be the departments and Cabinet, or should it be the regulatory agencies?

Mr. Thompson: I am pessimistic that Parliament would be able to do it. I do not think they have the machinery and they are not likely to get the machinery. So on the broader issues I think it really has to be government. Now whether that is the department or Cabinet I am not sure; maybe it is some of both. But I think basically it has to be government.

Mr. Berger: So if we are lagging behind in making policy there, I guess you would lay the responsibility basically on government, on Cabinet. On the executive branch anyway.

• 1245

Mr. Thompson: Again, if I could hearken back to Telesat as an example, government stepped out in front in terms of space technology in 1969 with the Telesat Canada Act and the establishment of Telesat. That was in advance of any very pronounced immediate need, but they did it to encourage the growth of a manufacturing and technical industry and scientific effort in Canada, and it was probably a good thing to do. But they did just that. They said there is going to be a satellite system and put some punch behind it.

I do wish they had then gone on to deal with the kinds of things that the satellite was to have done, at least in broad terms, like the television market and so on, but I think it is government and I think it is too much to ask that a regulatory commission strike these policies. They can see that they are implemented and they can see that the activities of the industry are consistent with those policies, but I think it is too much to ask them to strike them because they are too broad.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: As there are no other supplementary questions, in conclusion, could we order that the printed brief be annexed as an appendix to our record.

Mr. Thompson and Mr. Bartlett, I would like to echo the sentiments of Mr. Crosby on the excellence of your brief to us and on the very provocative and challenging issues you have raised, both in the brief and in your presentation today. I think we have found them most helpful. On behalf of all of us, thank you.

The next hearing of this task force will be Thursday at 11 a.m. in this room, when we will be hearing from Dow Chemical.

This meeting stands adjourned.

[Translation]

attendait du cabinet ou du ministère des Communications qu'ils élaborent les politiques à l'égard de ces nouveaux domaines qui connaissent une expansion technologique plutôt rapide et au sujet desquels des décisions capitales doivent être prises pour l'avenir du Canada. Quelle est votre opinion? Qui devrait établir les politiques? Le parlement? Les ministères et le cabinet ou les organismes de régulation?

M. Thompson: Je suis pessimiste quant à la capacité du Parlement de s'en charger. Je ne crois pas qu'il soit équipé pour le faire ou qu'il le sera jamais. Pour les grandes questions, je crois réellement qu'il appartient au gouvernement d'en décider. Toutefois, je ne suis pas sûr si, en pratique, ce serait le ministère ou le cabinet; les deux, peut-être. Mais, au fond, il faut que ce soit le gouvernement.

M. Berger: Donc, si nous traînons la patte pour ce qui est de la formulation des politiques, je suppose que vous jetteriez le blâme d'abord sur le gouvernement, sur le cabinet, enfin, sur l'exécutif.

M. Thompson: Encore une fois, avec votre permission, je me servirai de Télésat comme exemple. En 1969, le gouvernement prit les devants dans le domaine de la technologie spatiale en faisant adopter la Loi sur la Télésat Canada et en constituant la société Télésat. Cette démarche précédait tout besoin réel de nature immédiate. Ils ont fait cela pour stimuler la croissance de l'industrie manufacturière et technique ainsi que la recherche scientifique au Canada. C'était probablement la chose à faire, mais ils se sont arrêtés là. Ils ont dit: il y aura un système de satellites, faites-en quelque chose de dynamique.

J'aurais souhaité qu'ils aillent plus loin, à cette occasion, et qu'ils se prononcent sur le genre de choses que les satellites auraient à accomplir, du moins dans les grandes lignes, comme le marché de la télévision et autres choses semblables. Je crois vraiment que la formulation de ces politiques est du domaine du gouvernement comme je crois que c'est abusif que de l'imposer à un agent de réglementation. Celui-ci peut voir à la mise en œuvre des politiques et s'assurer que l'industrie s'y conforme, mais je pense que c'est trop lui demander d'établir ces politiques parce qu'elles sont, par nature, trop vaste.

M. Berger: M. le président, je vous remercie.

Le président: Les questions supplémentaires étant épuisées, j'ordonne, avant de terminer, que le mémoire soit annexé au procès-verbal.

J'aimerais me faire l'écho, M. Thompson et M. Bartlett, des sentiments de M. Crosby quant à l'excellence de votre mémoire et des questions stimulantes que vous avez soulevées, tant dans le mémoire que dans votre témoignage d'aujourd'hui. Cela nous a été très utile. Au nom de nous tous, je vous remercie.

Le prochaine audience du comité spécial se tiendra jeudi à 11 heures en cette salle. Nous entendrons alors la société Dow Chemical.

La séance est levée.

APPENDIX "RR-8"

SUBMISSION OF
THE TRANSCANADA TELEPHONE SYSTEM
IN RESPONSE TO
THE DISCUSSION PAPER OF
THE PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
REGULATORY REFORM

I INTRODUCTION - THE TRANSCANADA TELEPHONE SYSTEM

Until 1931 there were no coast-to-coast Canadian long distance telephone facilities, and most long haul interprovincial telephone calls were routed, for most of their distance, through the United States on facilities of American companies.

In 1931 the seven largest telephone companies in Canada came together to form the TransCanada Telephone System and by doing so established a method of planning, building plant for, and operating long distance services on a coast-to-coast basis entirely within Canada on Canadian facilities. By early 1932 a high quality (by the standards of that time) open wire line had been built from coast-to-coast and the first coast-to-coast Canadian telephone call had been made entirely over Canadian facilities.

As with many national institutions in Canada, it is often easier to list differences among the members than similarities that bind them together and this is particularly true of the ten member companies that comprise the TransCanada Telephone System. They are dissimilar because of their type of ownership, their varying size, the differences in population density of the areas they serve and their regulatory supervision by different tribunals. TCTS members are representative of several types of organizations:

- investor-owned and federally regulated;
- investor-owned and provincially regulated;
- provincially owned and provincially regulated.

The ten member companies of the TransCanada Telephone System, their ownership and regulation are as follows:

<u>COMPANY</u>	<u>OWNERSHIP</u>	<u>REGULATORY BODY</u>
Alberta Government Telephones	Provincial Crown Corporation	Public Utilities Board of Alberta
B.C. Tel	Investor-Owned	CRTC
Bell Canada	Investor-Owned	CRTC
Island Tel, PEI	Investor-Owned	Public Utilities Commission of PEI
Manitoba Telephone System	Provincial Crown Corporation	Public Utilities Board of Manitoba
Maritime Tel & Tel	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of Nova Scotia
NBTel	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of New Brunswick
Newfoundland Telephone	Investor-Owned	Board of Commissioners of Public Utilities of Newfoundland
Saskatchewan Telecommunications	Provincial Crown Corporation	Lieutenant Governor-in- Council
Telesat Canada	Government of Canada and the Regulated Canadian Carriers	CRTC

Because of the varied ownership of its member companies, TCTS is sensitive to provincial and national social policy priorities. This sensitivity is conditioned by the practical realities that must be faced by any business enterprise that operates to satisfy owners' and customers' reasonable expectations.

Each of the member companies of TCTS plays its full part in the decision-making process that guides the organization. All decisions of the Board of Management must be unanimous before action is taken. Initially, one might think that given the diversity of the members, unanimity would be impossible and deadlock, the expected outcome of policy differences. However, there is a great deal of pressure on the senior executives of the member companies who participate in the TCTS decision-making process - pressure to continue the development and operation of a national system of telecommunications to best serve the interests of their customers.

The resolution of policy differences involves some measure of compromise. Regional interests and priorities are blended into national objectives. In TCTS matters, we continually attempt to define the phrase "public interest" with national scope. Policy development within TCTS is not a negotiating session in which each member company argues "What is best for me". Rather, it is a joint search for the solution that best meets the varying policy objectives of the 10 member companies considered as a whole - considered as a single system serving Canadians from coast-to-coast.

The majority of the TCTS member companies are not regulated by federal agencies in respect of their telecommunications operations. The provincially regulated members do not have the same direct concern with the federal regulatory scene as do Bell Canada, British Columbia Telephone Company and Telesat Canada (who are federally regulated by the CRTC) but join in general support of the views expressed in this brief. The provincially regulated members would have similar concerns had the issues been raised in the provincial context. Needless to say, all members are vitally concerned with the problems dealt with in Suggestions 26, 27 and 28.

The issues being addressed by the Task Force are numerous, complex and interrelated. In the Discussion Paper, something in excess of 300 questions are posed. If we had worked steadily (Saturdays and Sundays included) from August 7th when the Discussion Paper was released until September 19th, the closing date for submissions, we calculated that we would have to read, analyse, assess, and formulate our response to over 7 questions per day. Further, if we were to respond to each, in the detail deserved by these complex and important questions, our

submission would have been inordinately long. We have attempted to concentrate our attention on those areas where TCTS has experience and expertise and we look forward to expanding our views on those areas of particular concern to the Task Force when we appear before you.

For simplicity and ease of reference, our comments are organized sequentially under the 28 suggestions set out in the Discussion Paper.

As a general comment, we found that the interests of the Task Force could be divided into two main policy areas:

- a) concerns related to "regulation-making" powers granted to delegates of Parliament and the exercise of discretion in promulgating subordinate delegated legislative enactments by Ministers, regulatory tribunals and others;

and

- b) the "regulatory process" itself being the operations and procedures of the administrative and quasi-judicial regulatory tribunals and in some instances, government departmental officials.

We think it important that the Task Force recognize these different aspects of its mandate and we note with approval (at page 2 of the Discussion Paper) that the Task Force will examine "both the process of establishing regulatory schemes and the process of administering them.

II IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

SUGGESTION 1 - OFFICIALS OF FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD CONSULT WITH INTERESTED INDIVIDUALS AND GROUPS AS EARLY AS POSSIBLE WHEN REGULATORY INTERVENTION IS CONTEMPLATED.

We are in favor of increased levels of consultation between business and government and are convinced that consultation should be looked upon as a continuing activity. We are dubious whether consultation in all its facets could be reduced and structured by a set of rules and we are fearful that such an attempt might be counterproductive in that it would limit and restrict the different types of consultation that presently takes place with useful result.

Consultation is an all encompassing word that includes within its ambit everything from an informal telephone call to formal submissions of briefs and appearances before committees such as the Task Force. Business is increasingly aware of the importance of good government-business communications and within business, senior staff are appointed to supervise and coordinate government-business relations. There is no similar formal dedicated structure within government departments, the regulatory tribunals or indeed the agencies and institutions of Parliament itself (Library of Parliament, Caucus Research Bureaus, Parliamentary Committees, etc.). Officials in government and Parliamentarians rely to a great extent on their personal contacts and on informal communication networks to provide them with information concerning policy matters before them for decision. In an era of "information overload", these methods are no longer sufficient; often, decision making resolves itself into nothing more than gathering the appropriate data and collating it for effective review of the problem at hand.

Consultation should not be limited to a one way line of communication from business to government. Consultation becomes a very frustrating exercise if advice that is proffered in good faith is rejected out of hand and without reason. In order to ensure an effective and continuing line of communication between government and business, an attempt should be made by governmental agencies to explain why suggestions were rejected. This is particularly so in the context of proposed legislative changes that will fundamentally alter the way in which business is carried on within Canada. Obviously, all suggestions put forward by business will not be incorporated into legislative proposals laid before Parliament but for those suggestions that are rejected, explanations ought to be forthcoming.

While we would not recommend that government and its agencies be compelled to make public the information and suggestions submitted by private sector interests during consultation, we think it a worthy objective. Only if the viewpoints of the various interested parties concerned with a particular policy matter are made known to each other can there be a free, full, and open discussion of the policy matters up for resolution. Obviously, where information of a sensitive nature has been provided to government (e.g. competitive information, projected operations, financial data etc.) the government must be in a position

to provide an undertaking of confidentiality to those institutions submitting the data. To require that all information and suggestions put forward be made public, would severely curtail the supply of necessary and useful information that would otherwise be available to the decision-makers.

A final word where legislation is concerned. We have noted that where a legislative proposal is to be placed before Parliament, there is often reluctance on the part of departmental officials to change the draft legislation from previous bills. The fear is that attention will be attracted to the changes, that explanations will be required and that in general, the legislative process will be slowed. In the interest of achieving the best legislation possible, we think that there should be no reluctance to incorporate changes in successive drafts of legislation and also, we believe that the legislative process within Parliament itself, should be more amenable to legislative change at the committee stage than is presently the case.

SUGGESTION 2 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ESTABLISH A SYSTEM TO ENSURE THAT ADVANCE NOTICE IS GIVEN OF NEW REGULATIONS MADE UNDER FEDERAL STATUTES.

We favor the implementation of a procedure or system of advance notice of the promulgation of all new regulations subject to certain exemptions that would ensure that such a system was practical, timely, and not unduly expensive to operate and administer.

The question of an adequate system to provide advance notice of new regulations involves the somewhat larger policy matter of ensuring that access is provided to regulations - both existing and proposed regulations. In this regard, we believe that the Canada Gazette as presently structured is deficient and cannot be changed in any way that would be both cost effective and efficient in providing adequate access to subordinate delegated legislation.

Professor Robert Franson, in a study for the Law Reform Commission of Canada has noted:

There are other deficiencies. Even assuming that delegated legislation is in fact published, no adequate indices exist by which that legislation may be found. So called "comprehensive indices" are issued periodically but these indices only list each regulation issued by name under the heading of the appropriate Act. They do not in any way provide an index to the subject matter of the regulations. Moreover, the most recent consolidation is dated 1955.

We put forward as a suggestion, the increased use of technology and in particular, the use of electronic information retrieval systems coupled with photo composition printing techniques.

The Canadian government, through the Department of Justice, has been a pioneer in developing automated systems for both the printing of statutory materials and retrieving information from mass volumes of text. The Department of Justice has developed and operates the Computer Assisted Drafting, Editing and Publication of Legislation System known as CADEPOL. The system makes available in machine-readable form, the consolidated text of the Revised Statutes of Canada. This database is maintained as a publicly accessible database that can be reached by any member of the public from any point in Canada and even internationally on a packet switched telecommunications system offered by the TransCanada Telephone System. Also, there is developmental work underway within the Department of Justice to expand the system to include the consolidated regulations of Canada. At the present time, there is a test database of regulations available and it is expected that a much more expanded version of this database will be available later in the year. Attached as Appendix A is a list of the regulations available on the test database and a sample of the format used followed by a simple search.

It is estimated that 80-90% of the regulations presently in force could be converted readily to machine-readable form and made available on the information retrieval system. The difficulties with the remaining regulations involve their

particular format, the use of charts, diagrams etc. and nonstandardized text arrangement that makes display on a video terminal difficult. In this regard, we think that it would be useful for the Department of Justice to investigate and publish guidelines concerning standardized format for regulations that would make electronic retrieval of the information much easier. Further, we would recommend to the Task Force that increased financial resources in terms of dollars and man years be made available to the Department of Justice to further develop the CADEPOL system with a view to making regulations available to the general public in a timely way.

The CADEPOL system could also be used as the vehicle for providing advanced notice to the general public of the text of proposed regulatory enactments. It would be a relatively simple matter for interested people to carry out a weekly or monthly search of the database under key words of interest to the individual or the business making the inquiry. This would be a far more effective and simple method of carrying out a review of proposed regulatory enactments than following the cumbersome procedures necessary to manually review the volumes of text published in the Canada Gazette.

A second methodology that the Task Force might consider as a possibility for providing advance notice of proposed regulations is to adapt the techniques developed by library science known as Selective Dissemination of Information (SDI). It should be recognized that any type of access or notice system is really a problem in routing relevant information to interested parties. This is the exact problem addressed by SDI and involves the library function of developing interest profiles for each user community and ensuring that information relevant to these user profiles is directed to them. Principles of SDI could be instituted either on a departmental basis or in one of the central agencies such as the Privy Council Office or the Treasury Board. A proposed regulation would automatically be sent for suggestions and comment to parties who had registered an interest in the particular subject area. A system of SDI could be implemented initially on a manual basis but in the long term, we think that the increased use of automated information retrieval and electronic mailing systems will provide the most cost-effective results.

We see no reason why most comments on proposed regulations should not be made public although we think that there should be no requirement imposed upon government or its agencies to make such submissions public, simply because we do not believe that the cost involved could be justified at the present time. Also, we do not think that government should be precluded from giving undertakings of confidentiality for reasons stated in our comments following Suggestion 1.

SUGGESTION 3 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ENSURE THAT "PUBLIC INTEREST" GROUPS CAN PARTICIPATE ADEQUATELY IN THE FEDERAL REGULATORY PROCESS BY PROVIDING FUNDING AND/OR OTHER SUPPORT.

The TransCanada Telephone System supports effective public involvement in the regulatory process. While we feel that interveners have provided valuable insight into issues presented to regulatory tribunals, we believe that the time has come for a serious questioning as to whether or not there should be some restriction placed on the number and type of groups permitted to take full part in regulatory hearings. The word intervener is a very general title and covers all those parties who wish to appear on the record in a particular regulatory hearing. The rubric includes parties adverse in interest and in support of the application, public interest groups, and a wide variety of interested associations, groups and individuals.

In a perfect world, it would be ideal to provide a forum for all interested parties and to ensure that the necessary financial and other resources were available to those parties to present an adequate case and to fully present their views and opinions. However, against this laudatory objective, must be considered the adverse effects that result: it is beyond question, that as the number of parties to a hearing is increased, costs escalate, hearings tend to be longer and more complex and often, there is a great deal of redundancy and repetition. As an example, the three federally regulated member companies of TCTS have recently engaged in a hearing dealing with a number of policy matters in which there were 31 interveners registered as interested parties, and which ran 27 days in terms of a formal hearing before the CRTC. Prior to the hearing, we estimate that something in the order of 800 interrogatories were addressed to and from the various parties to the proceeding. Arising from the hearing, there were 22 volumes of transcript (4084 pages). A manually-generated index to the proceedings, itself was 4 inches thick.

It is clear to us that some restraint must be placed upon the numbers of parties participating in a formal regulatory hearing and the extent of that participation if the regulatory system is not to break down.

Problems centre on cost and the time required to permit each party an adequate number of hours to put forward their case and to engage in cross examination of witnesses.

The practice of an increasing number of regulatory tribunals of taxing the costs of so-called "public interest groups" against the applicant further stimulates interveners and their paid counsel to participate before regulatory bodies; despite undoubted benefit, there are negative effects: hearings are lengthened, costs in total are escalated, the proceedings become over-judicialized and there is a duplication of effort.

We think that regulatory tribunals ought to have the power (and indeed the duty) to scrutinize the involvement of interveners, including public interest groups, and to permit full participation in a formal hearing process by a limited number of parties who are judged best able to contribute to the policy matters and discussion before the regulatory tribunal. In this regard, we note that at present, there is no requirement for an intervener in federal regulatory tribunals to meet any criteria in order to be accorded full participation. We suggest that regulatory tribunals ought to take into consideration, before granting standing to an intervener, the size of the audited membership on behalf of which the intervener purports to speak, past performance of the group in previous regulatory hearings, the degree of involvement of the intervener in pre-hearing proceedings and the interrogatory process and the extent to which the objectives and interests of the organization are associated with the policy matters before the tribunal.

Further, we think that regulatory tribunals ought to provide in their methods of procedure for various levels of participation by interveners and in particular, by public interest groups. As an example, it should be possible for public interest groups to make a meaningful submission to the tribunal concerning the policy matters at hand without necessitating a formal appearance at the hearing, the retention of counsel and full involvement in the cross examination of witnesses.

We think that the views of interveners, including public interest groups, that do not meet the established criteria but still wish to have their views placed before the tribunal could be accommodated by having staff of the tribunal or perhaps counsel to the tribunal act as a filter to synthesize and collate the various views expressed by interested parties who do not meet the criteria or who do not wish to participate in the hearing process.

We think it important that interveners meeting the criteria established by the tribunal should have adequate funding available to present their views and to explore the implications of the policy matters before the tribunal. We do not believe that the taxation of costs against the applicant companies is the most efficient method for supporting this activity. First of all, the taxation of costs is a judicial concept borrowed from the court system and tends to impose upon regulatory hearings an adversarial aura in which the objective is not to reach the best policy resolution but rather to defend the interests of a particular "client". The proceedings at the hearing become over-judicialized and counsel for the various interest groups tend to plead their private cases rather than to provide assistance to the tribunal in exploring the various policy ramifications arising from the issues before it. There is a second disadvantage associated with the practice of awarding costs through a process of taxation. The ability to control and limit regulatory costs are left in the complete control and discretion of the taxing officer of the tribunal. Provided he is satisfied that individual interveners provided useful input to the hearing, he can award costs without limit against the applicants. In result, financial control is more difficult to track and to control.

While we support the idea of providing adequate financial resources to interveners and public interest groups that have a positive contribution to make to the regulatory process, we are convinced that such financial support cannot be rendered by government directly or indirectly through the regulatory process without some measure of financial control. However, we believe that such control should be limited to ensuring that funds were dispensed as proposed by the group in receipt of them and that salaries and consultant fees paid, are reasonable and that funds advanced were subject to audit and recovery. The government should not attempt to influence the policy stance adopted by any particular intervener or group by using financial levers to control or limit participation. We think that

the government will always remain politically accountable for funding groups (meeting criteria as specified above) but we do not think that the government should be held politically accountable for the policy views expressed by such groups. We believe that it is generally recognized by those knowledgeable (and increasingly by the electorate in general) that the administrative process can only be effective if all parties are heard and participate meaningfully and that this can only be possible if adequate financial resources are provided. There must be a balance struck between the escalating cost of the regulatory process and an adequate level of financial support that would permit full and meaningful participation by public interest groups. We are of the opinion that such financial support should be provided directly from government departments to public interest groups and should be considered a normal cost of the regulatory process.

No matter what level of funding is provided to public interest groups, we think it unlikely that they will ever be as well equipped as business interests, both applicant companies and other private sector interveners. Applicant companies and competitors opposed in interest, enjoy the advantage of being closest to the operational problems at hand and are thus, best informed. Their effort can be narrowly directed in a particular subject area and they have the added advantage of experience gained over years of operations coupled with access to industry data and market analyses. Conversely, many public interest groups tend to have global interests and hence their efforts are diluted over wide subject areas. In this regard, a good example could be drawn by contrasting the relative abilities of a regulated telecommunications carrier with the valuable efforts of the Regulated Industries Program of the Consumers Association of Canada.

SUGGESTION 4 - PARLIAMENT SHOULD ENACT, WITHOUT DELAY, A FREEDOM OF INFORMATION STATUTE THAT WILL ENSURE, SUBJECT TO LIMITED EXCEPTIONS, PUBLIC ACCESS TO INFORMATION CONCERNING GOVERNMENT REGULATIONS.

TCTS supports the passage of freedom of information legislation and has few concerns concerning the recently tabled Bill C-43, the Access to Information Act. We believe that such legislation, when passed will go some distance to destroy negative attitudes towards government that arise from historical tendencies on the part of government to be overly secret. We expect that freedom of information legislation will be useful not only to individual members of the public and to public

interest groups but also to private sector interests who wish to monitor policy development within government. There are important implications for the regulatory process as well. As an example, at the present time, licences granted under the provisions of the Radio Act R.S.C. 1970, Ch. R-1, are granted by the Minister of Communications without any public disclosure of applications pending or the arguments submitted for and against any application. We believe that to the extent possible, and subject only to exceptions grounded in terms of practicality, the regulatory process both before tribunals and within departments ought to be open to all interested individuals. Decisions will be based on sounder financial data if all interested parties have an opportunity to submit their positions. At the present time, under the licensing procedure in the example cited, there is simply no way for interested parties to become aware of what applications for licences are pending in the regulatory process.

In any freedom of information legislation, there will always be exceptions. We think that the exceptions spelled out in Bill C-43 are reasonable and in particular, we were encouraged to see that concerns expressed by participants in the federal regulatory process were understood by the government and that provisions in the bill adequately meet those concerns. In this regard, sections 20, 29(1), 29(5) and 42 all serve to protect the confidentiality of information submitted by parties to a federal regulatory hearing.

When parties seek the protection of confidentiality, we believe that a standard test or criteria should be established for use by all federal tribunals. At the present time as an example, the CRTC requires an applicant company to show some "specific direct harm" before the tribunal will grant any documentation the protection of confidentiality. This test is a very difficult test for parties to meet and tends to be subjective in the hands of the particular panel hearing the application.

We think that the matter of confidentiality of documentation submitted during the regulatory process could well be a matter of separate investigation and that criteria could be established for all federal regulatory tribunals. The matter of confidentiality is a subject area that might be usefully included in an Administrative Procedures Act that would govern the proceedings of all federal regulatory

tribunals. It seems to us that the procedural standards to be met in the federal regulatory process ought to be standardized and that with few exceptions, individual federal tribunals ought not to be given the freedom to develop general administrative and legal standards on an ad-hoc basis for their individual use. Rather, we think it preferable to develop an internally-consistent system for the federal regulatory process that could be utilized by all tribunals and we think the easiest way of accomplishing this would be through the enactment of an Administrative Procedures Act. Such legislation should not preclude the development of specialized procedures required by particular agencies but would provide a general procedural framework.

In the application of the provisions of freedom of information legislation to the federal regulatory process, and in the establishment of procedural norms, particular attention should be given to the availability of staff studies prepared for the guidance of the tribunal. If an applicant before such a body is to present a full case, there must be an awareness of all factual data and opinions, relevant to the issues before the tribunal for decision, staff studies included. In the absence of such openness, a participant may question the impartiality of the tribunal and infer that the decision of the regulator may in part be based upon data and material not on the public record and not subject to scrutiny or correction by the applicant.

Exceptions to a general policy of open access to staff studies might include draft decisions, day-to-day operating notes and legal advice generated by counsel to the tribunal or by the Department of Justice.

III INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

SUGGESTION 5 - A SPECIAL REGULATORY IMPACT ANALYSIS, ASSESSING THE COST, BENEFITS AND DISTRIBUTIVE EFFECTS OF A PROPOSAL, SHOULD BE PREPARED FOR EVERY PROPOSED NEW FEDERAL STATUTE OR REGULATION EXPECTED TO HAVE A SIGNIFICANT IMPACT ON THE PRIVATE SECTOR.

SUGGESTION 6 - COPIES OF EACH REGULATORY IMPACT ANALYSIS AND THE DRAFT REGULATIONS SHOULD BE PUBLISHED IN ADVANCE AND MADE AVAILABLE FOR INSPECTION AT FEDERAL GOVERNMENT OFFICES THROUGHOUT THE COUNTRY.

We have dealt with these two suggestions together. We see no reason for confining the requirement for a socio-economic impact analysis (SEIA) to proposed regulations dealing only with areas of health, safety and fairness as does the present Treasury Board program. However, we think that some discretion must be granted to the regulation making authority so that the time delay and expense of producing a SEIA brief would not be wasted on regulations governing relatively insignificant matters. Again, criteria would have to be established to provide guidance to regulation-making authorities as to the nature of regulations that require a full SEIA treatment. We believe that if a requirement for a SEIA brief was established on a universal basis, that many of the adverse effects of regulation and the associated cost would be discovered beforehand and that armed with this information, governments would choose not to proceed with many proposals.

Because of the increased cost to the private sector of the regulatory burden (at federal, provincial, regional and local government levels), regulatory complications become an important parameter under which businessmen must assess any new product or service offering or new business initiative. Programs that would otherwise be considered profitable and serve other social policy and industry goals are deferred or rejected because of the cost, complexity and time delay involved in obtaining the necessary regulatory approvals. It is a frustrating decision for businessmen to have to reject an otherwise acceptable proposal because of the cost or uncertainty of regulatory restraints. It is all the more frustrating when competitor organizations are not required to meet the same regulatory tests and can operate freely in an unregulated environment.

Perhaps an example would be useful. The member companies of the TransCanada Telephone System lease various telecommunication terminals for data circuits. We share this market with other regulated common carriers (CN/CP) together with a host of unregulated terminal suppliers. The federally regulated members of TCTS are required to apply for and get approval of the charges associated with lease of these terminals. Such a formal proceeding before the regulator is time consuming and expensive. The result is that it is increasingly

difficult for the federally regulated member companies of TCTS to be competitive in that particular marketplace. It seems only to meet requirements of fundamental fairness to ensure that all participants in a given market are subject to the same regulatory controls (if any at all). To do otherwise, is to bias the market in favour of particular participants.

The long term effects of regulation and the associated cost on Canada's industrial productivity and international competitiveness should be matters of concern to Parliament. Should Canada's industrial strategy, particularly at the international level, be influenced by the burden of regulation? We believe that the rigorous implementation of a SEIA type program would ensure that the long term financial and other socio-economic implications of any particular proposed regulation were brought home to the regulation-making authority.

We believe that if a universal SEIA type program is implemented, the most appropriate place to prepare and analyse the briefs would be within the agencies or departments that have the regulation making powers or that have supervisory directive powers over independent agencies. While it may be useful to have some central coordination and standardization by the Treasury Board or some other central agency such as the Privy Council Office Secretariat, we believe that the officials most directly associated with the subject matter of the proposed regulation would be the most competent in terms of expertise and experience to prepare and analyze the SEIA brief.

We support Suggestion 6 concerning advance publication of proposed regulations together with the availability of the impact analyses. However, we do not think that the Canada Gazette is an effective means of communicating with the public and we would reiterate that the government must make increased use of electronic retrieval and SDI techniques to ensure that interested parties receive timely notice of new government initiatives.

While we profess no direct knowledge of the implementation of the partial SEIA program as now administered by Treasury Board, we would think it useful to look at the cost associated with that program. It would indeed be unfortunate if a SEIA program that was introduced to ensure that total regulatory costs were taken into consideration in deciding whether to promulgate a particular regulation, itself

became a major financial expenditure and an additional cost associated with the regulatory process. We think it likely that an adequate job could be done for limited financial expenditure.

While we support the idea of a universal SEIA program, we do not have high expectations that very definitive costs will be developed; we are of the opinion that any cost-benefit analyses that are carried out will be simply estimates of the proposed impact of the legislative enactment. As carriers, we have experienced a great deal of difficulty internally in being able to place a dollar value on the cost of the regulatory burden. Attempts have been made in other jurisdictions (most notably in the United States) to place a dollar value on compliance cost but we are not convinced of the accuracy of these estimates. Perhaps the expertise of economists has improved in this area in the last few years.

IV. INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

SUGGESTION 7 - FEDERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD PERIODICALLY REVIEW AND EVALUATE THEIR VARIOUS REGULATORY ACTIVITIES.

We support this proposal but in doing so, we reiterate the two aspects of the subject under study:

- a) there should be a review of "regulation-making powers" and a continuing review of all subordinate delegated legislation;
- b) there should be a continuing review of the regulatory process as carried on by the departments and regulatory agencies.

We believe that government and its agencies should carry out such reviews but that concentration on financial matters (budgetary expenditures) should not exclude other and perhaps more crucial socio-economic impacts. While we think that financial review and tracking of budgetary expenditures is useful and necessary, we believe that financial review should be used more generally as a management tool. As an example, zero base budgeting should be looked upon, not simply as a financial control but rather as a general management tool that provides a vehicle for program and operations review.

All organizations (business organizations included) should continually review their operations, staffing and structure to ensure that the organization continues to achieve its objectives in a changing operational environment. That is only good management and good government. The question is, to what extent that review process can be formalized, regulated and externally imposed with any hope of meaningful results or the generation of useful suggestions for change? We think it unrealistic to envisage the development and external imposition of a mandatory review process that would subject federal government departments and the federal agencies to detailed and periodic review. We believe that increased use of consultants, the exercise of increased central agency control and standardized review procedures will yield superficial results, be easily discredited by the departments and agencies and generally lack credibility. Also, there is the further danger that such externally imposed review procedures will generate internal disputes, jealousies and give rise to power struggles that will overly complicate the governmental process.

V A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

A. Parliamentary Assessment of New Regulations

SUGGESTION 8 - ALL REGULATIONS PROMULGATED UNDER FEDERAL STATUTES SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY AN APPROPRIATE STANDING COMMITTEE OF PARLIAMENT.

SUGGESTION 9 - EVERY REGULATORY IMPACT ANALYSIS PREPARED BY THE GOVERNMENT, AS WELL AS THE ACCOMPANYING DRAFT REGULATIONS, SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY PARLIAMENT.

Under the provisions of the Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72 Ch. 38, all statutory instruments (subject to limited exceptions) stand permanently referred to the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments. The nature of the review afforded is governed by the motions of the House of Commons and of the Senate establishing the joint committee and is not limited in any way by the provisions of the Statutory Instruments Act. Parliament if it so chooses, may broaden the mandate granted to the standing joint committee in their scrutiny of statutory instruments. We believe that this committee has earned the respect of

Parliamentarians of all political stripe because of the non-partisan review afforded. However, the small staff of the committee and the limited financial resources available to it severely restrain the amount of scrutiny that can actually take place. Given the voluminous nature of regulations, the committee's task is a formidable one and it is unrealistic to expect any indepth review.

We strongly recommend that adequate support be granted to the committee and its staff if the committee is expected to discharge a function of performing a useful review of existing and proposed regulations.

Given the non-partisan operation of the committee in the past, we think it would be a retrograde step to politicize the proceedings of the committee by appointing separate staff for each party.

In the past, the remedy available to the committee to correct preceived deficiencies in regulations has been limited to inclusion of a criticism in a report of the committee as tabled before Parliament. While this has had some success, we think that more timely remedies should be available to the committee and in this respect, we think careful consideration should be given by Parliament to alternative remedies through which the committee could bring about rectification of regulations which are found to contain abuses of discretionary powers or which are for some other reason deficient. Given the volume of regulations that will come under scrutiny, we feel that something short of a negative resolution of both Houses of Parliament should suffice. While it may require a legislative change to the Statutory Instruments Act, we believe that the Parliamentary committee should have the power to disallow regulations. On grounds of practicality, we do not think that Parliamentary approval of the regulations should be a necessary precondition before regulations take effect and we are of the opinion that the proper place to amend regulations would be at source rather than in a scrutiny committee. Thus, we would limit the committee's powers to a power of disallowance but perhaps the power could be so structured that severable sections within a given regulation could be disallowed without causing the complete regulation to be struck down. Also, we believe that the Statutory Instruments Act should ensure that regulations, subsequently disallowed by the committee would remain viable for any interim period between their promulgation and their scrutiny by the committee. The disallowance power should not act retrospectively.

SUGGESTION 10 - THE GOVERNMENT SHOULD, WHEN INTRODUCING NEW LEGISLATION BEFORE PARLIAMENT, - TABLE DRAFTS OF PROPOSED REGULATIONS THAT WILL BE REQUIRED FOR A REGULATORY SCHEME.

When new legislation is introduced before Parliament, we think it not unreasonable to expect that draft regulations be tabled at the same time. The problem faced by anyone who attempts to analyse the impact of a legislative proposal is that he normally does so wearing institutional blinders. The tendency is to focus on those provisions most likely "gore the ox" for whom the investigator toils and to analyse each provision on a "worst case" basis. He normally asks "What is the worst thing that can happen to me or those who pay my salary if this provision becomes law?"

The result is an analysis that may predict occurrences that, while technically possible under the new legislation, are unlikely in the extreme. The careful investigator must be prepared to temper "possibilities" with a generous helping of common sense in assessing the likely impact of draft legislation. The problem is accentuated when legislative proposals contain general and wide provisions that will only be fleshed out by subordinate delegated legislation enacted under the regulation-making powers contained in the bill. As an example, the government has recently presented Bill C-42, The Canada Post Corporations Act. The grant of regulation-making powers to the proposed Canada Post Corporation in Section 17(1) of Bill C-42 contains 22 separate sub clauses ((a) to (v)). The regulations that could be passed pursuant to these powers are numberless.

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments is seeking the right to review all new legislative proposals granting delegated legislative authority. Review at present is restricted to the regulations and other statutory instruments on an ex post facto basis.

What the committee wants is the chance to review and comment upon provisions in Bills granting regulation-making powers and to do so before those provisions become law. As Mr. Baldwin, then a Joint Chairman of the Committee stated:

"I think it is terribly important, when the House is being asked to give to the Governor-in-Council, to a Minister or to an agency these important powers, that we should be entitled to ask why they want them, what they will do with those powers, what it will cost, who they will effect and what will be their economic impact."

Rather than slowing down the legislative process, it might well be that the uncertainty contained in general legislative proposal would be removed and the process accelerated. Certainly, those wishing to comment on the viability of the legislative proposals would be much better informed as to the ultimate impact of them.

The TransCanada Telephone System would support the final recommendation contained in the recent study prepared by the Business Council on National Issues entitled "Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change".

"That recommendation reads as follows: "That the Regulations (delegated legislation) contemplated for a new bill whenever possible be drafted and accompany the new bill at the time it is presented to Parliament and its committees, including the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments."

We would recommend to the Task Force, this study by the Business Council on National Issues and as well, the various reports of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments that have dealt extensively with this question.

B. Parliamentary Review of Existing Regulatory Activity

SUGGESTION 11 - "SUNSET" CLAUSES SHOULD BE INSERTED IN FEDERAL REGULATORY LEGISLATION TO ENSURE THAT PARLIAMENT HAS THE OPPORTUNITY TO RE-ASSESS THEM ON A REGULAR BASIS.

SUGGESTION 12 - PARLIAMENT SHOULD REVIEW EVALUATIONS OF THE GOVERNMENT'S EXISTING REGULATORY PROGRAMS.

We believe that the initiative to bring about major changes in the regulatory environment is a government prerogative and for that reason, we have stated (following Suggestion 7) that the responsibility for ongoing review of regulatory activity at the Federal level should be within the federal government departments themselves. While Parliament should not be precluded from reviewing any area of activity, we think that it is unlikely without a mass infusion of funds and support staff, that any adequate continuing review process could be established under the aegis of Parliament.

The institution of "sunset" clauses would, it is true, coerse internal review by the departments and regulatory agencies but we do not think that in the long run, a better regulatory system would evolve. Those few statutes that do impose a mandatory review of legislation (such as the Bank Act, R.S.C. 1970 Ch. B-1) have not worked particularly well and the tendency is to extend the existing legislation as required. Further, "sunset" clauses, impose an arbitrary timing on when the legislative proposals must be presented to Parliament and might well put undue pressure on the government of the day, particularly in minority government situations.

However, on the positive side, "sunset" clauses do ensure that regulatory programs will be reviewed and beneficial modifications enacted.

C. Other Avenues of Parliamentary Involvement

SUGGESTION 13 - THE ANNUAL REPORTS OF ALL FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD BE AUTOMATICALLY AND PERMANENTLY REFERRED TO THE APPROPRIATE STANDING COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS.

SUGGESTION 14 - THE FORM OF DEPARTMENTAL AND AGENCY ESTIMATES, AND THE PROCEDURES GOVERNING PARLIAMENTARY APPROVAL OF THE ESTIMATES, SHOULD BE CHANGED TO FACILITATE PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT'S REGULATORY ACTIVITY.

SUGGESTION 15 - THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD PRODUCE AND PARLIAMENT SHOULD GIVE APPROVAL TO A "REGULATORY BUDGET" THAT ESTABLISHES LIMITS ON THE LEVEL OF COSTS THAT ANY DEPARTMENT OR AGENCY CAN IMPOSE ON THE PRIVATE SECTOR THROUGH ITS REGULATORY ACTIVITIES.

The traditional lever that Parliament has used to control the operations of the government is the right to deny financial support through the budgetary estimates approval process. However, most appearances by ministers and heads of federal agencies before committees examining estimates, have not been particularly useful forums for informed financial and program analysis. Rather, they degenerate into something akin to a political "bear pit" where the Minister or agency head is subjected to very general and broad questions of policy not directly related to financial expenditure. In many instances, the budgetary estimates review process is nothing more than an occasion to bait the witness on perceived deficiencies in departmental or agency programs and to give vent to political hobby horses of Members. We believe that much work can be done by Parliament in the estimate review process by upgrading the preparatory work that is done prior to formal hearings on the estimates and by retaining services of the necessary support staff so that adequate financial review can take place. This support staff could be provided either directly to the committees of the House of Commons or perhaps, be provided by the Treasury Board. However, in our opinion, it is clear that the financial review process must be improved if Parliament's traditional right to control expenditures is to be maintained. In this regard, the financial approval process within Parliament suffers by comparison to the very detailed review that most business operations afford their financial plan for the year.

The degradation of the review process for government spending may well be due to the fact that in a majority government situation, the government of the day has the power to compel approval of the estimates in committee. Members of Parliament might well ask whether or not traditional party loyalties necessitate a strict party vote in the budgetary review process. It should be open to an individual Member of Parliament to oppose (or support) government estimates as dealt with in committee without suffering any political adverse effects at the hands of the party whip.

While in principle, we could support the concept of a "regulatory budget" that would limit the amount of compliance cost that a particular department could impose upon the private sector, we think that such a system would be virtually impossible to implement. Some of the member companies of the TransCanada Telephone System have internal studies underway in an attempt to estimate what their respective compliance costs are for regulatory involvement but to this point in time the figures could not be rigorously supported. Given the difficulty that regulated companies have in assessing what their own costs of compliance are, we think it extremely unlikely that the regulators or the departments will be in any better position to develop a regulatory compliance budget.

VI REGULATORY AGENCIES

SUGGESTION 16 - THE POLICY MANDATE OF AN AGENCY SHOULD BE CLEARLY STATED IN ITS ENABLING ACT.

SUGGESTION 17 - ALL RELEVANT LEGISLATION SHOULD CONTAIN A PROVISION EMPOWERING THE GOVERNOR-IN-COUNCIL TO ISSUE, BY ORDER, POLICY DIRECTIVES THAT MODIFY, CHANGE OR VARY THE POLICY ESTABLISHED IN THE LEGISLATION.

SUGGESTION 18 - THE PROCEDURE FOR A POLICY DIRECTIVE SHOULD PROVIDE FULL OPPORTUNITY FOR COMMENT BY THE PRIVATE SECTOR ON PROPOSED POLICY CHANGES.

At page 17 of the Discussion Paper it is stated that:

"At present, too many enabling statutes of regulatory agencies contain broad, vague and even conflicting mandates to the agencies."

As an example, in the Broadcasting Act, R.S.C. 1970 Ch. B-11, Section 3 provides a very broad statement of broadcasting policy for Canada. The enunciation of this policy is particularly important because it conditions both the perception that an agency (in this case the CRTC) has of its role and also, is used by the courts as a means of defining the ambit and scope of the authority of the regulatory agency involved. Moreover, the regulation-making powers of agencies, are also judged against the policy enunciation contained in the statute establishing the agency.

To take the example further, Section 15 of the Broadcasting Act, sets out the objects of the CRTC: "The Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian Broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in Section 3 of this Act." Then in Section 16(1)(b)(ix), the Commission is given the power to make regulations "respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects". Thus, the circle is complete and the Commission is empowered to make regulations to accomplish any of what are very general objectives as enunciated in the general policy statement at the start of the act. The inherent problem here, has been recognized and was dealt with by the MacGuigan Committee whose report and recommendations gave rise to the Statutory Instruments Act. Also, following passage of the Act by Parliament, the then Minister of Justice issued a Cabinet directive which required Ministers to ensure that a draft statute was not couched in unnecessarily wide terms in respect of regulation-making powers. In specific, the directive said that certain powers should not be granted and included was the power to make regulations involving important matters of policy or principle. However, given wide statements of general policy in current draft legislation, it is clear that few restraints are being exercised.

We are of the opinion that more work is required in this area and in particular more involvement by Parliament. As a recommendation, we would encourage Parliament, in considering any new piece of legislation, to give particular consideration to regulation-making powers. We believe that such regulation-making provisions, should automatically be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments or such other committee as may be established by Parliament and that such review take place in a parallel way as the piece of legislation proceeds to the House Committee having direct responsibility for the subject matter. In this way, we believe that the expertise developed in the Standing Joint Committee could be brought to bear as major legislative proposals are studied.

In establishing any regulatory agency, it will be impossible to be so precise in the legislation that there will be no discretion left with the agency itself. It is recognized that agencies will always have to perform a policy-making role as well as the administrative functions that they discharge. However, the objective should be to strike a balance between the precision that would establish limits to their

discretion while still providing the necessary flexibility to the agency to discharge its responsibilities.

However the line is drawn between the policy-making function of Parliament and the residual policy-making powers to be left to the agency, there will always exist the possibility that the agency will implement policy in a way not anticipated by Parliament or that the agency itself will strike out in new policy directions not envisaged when the enabling legislation was passed. To cover these contingencies, we think it extremely important that a directive power be given to the Governor-in-Council to permit the government of the day to redirect initiatives taken by the agency. Parliament has the ultimate policy-making role and must bear the ultimate responsibility for actions taken under federal legislation.

If the directive power were abused by a government, it is clear that the credibility of the regulatory agency would be undermined. However, such abuse by a government would certainly come to the attention of the political opponents of the government as well as the media and the criticism that could be levied will act as a natural brake to preclude such abuse.

Further, we think that the presence of a directive power would be met with some favor by most regulatory agencies in that often, they will have advance notice of a policy issue arising on which they would find it beneficial to have some direction and guidance from the government. In the absence of a directive power, agencies feel compelled to resolve the policy issue themselves and in that respect often go beyond the policy-making role that was anticipated for them under the legislation.

While we support the idea of a directive power to be exercised in the hands of government, we would caution that the power of the government itself should be limited by the legislation as enacted by Parliament. It should not be open to the government of the day to make major policy changes that go beyond the policy enunciated in the legislation by utilizing the directive power. That is, we believe that government, just as well as the agencies, ought to be restrained in their policy-making role by the terms of the legislation. Only Parliament can

enact fundamental policy and we believe that it would be an abuse of the directive power if the government of the day were able to take policy initiatives that go beyond legislation.

We anticipate that the directive power would be used in only major policy matters and we do not anticipate that an agency would normally seek a direction from the government to resolve a policy issue that arose in the context of an adjudicative hearing. However, if the policy matter was of such fundamental importance that the agency simply could not proceed until the matter was resolved, then the appropriate procedure would be to adjourn the hearing and to seek clarification of the issue by way of the directive power.

We believe that the implementation of a directive power may not be wholly an exercise on the part of the government or the department involved. We believe that the agency and the hearing process established by the agency has a valuable contribution to make. In this regard, we favor the suggestion put forward by Professor Hudson Janisch that in respect of any particular policy matter in which the government intended to issue a directive, the relevant agency might be asked to hold public hearings on the matter so that the government could elicit input from all interested parties. In this way, the government in resolving the policy matter would have the benefit of input from outside sources, and also have the agency's views on the alternatives open and the various pros and cons associated with each of them. The agency could report to the government but the government would not be bound by any recommendations contained in the report. Once the directive was issued, the agency would of course, be bound to follow its prescripts.

As a final comment, we would oppose any suggestion that would afford differential treatment based on whether or not an agency was exercising judicial, quasi-judicial, or administrative responsibilities. It is virtually impossible to characterize the activities of a particular agency under any one of these headings. In assessing the applicability of the Rules of Natural Justice, the courts have experienced a great deal of difficulty in assessing whether or not the actions of a particular agency were administrative or quasi-judicial.

SUGGESTION 19 - ALL RELEVANT LEGISLATION SHOULD BE AMENDED TO PROVIDE THE GOVERNOR-IN-COUNCIL WITH THE POWER TO REVIEW THE DECISIONS OF REGULATORY AGENCIES ON THE GROUNDS THAT THEY FAILED TO CONSIDER OR IMPROPERLY APPLIED POLICY SET OUT IN THE GOVERNING LEGISLATION OR ALTERED BY A POLICY DIRECTIVE.

The question to be addressed here is whether or not we wish to establish regulatory agencies on the premise that their activities will be without fault or error. True, there are normally appeal procedures to the courts, but these are limited to matters of law or jurisdiction and unless there has been a perverse finding by an agency, it is unlikely that decisions in the area of fact or policy would be reversed by the courts.

If we admit the possibility that an agency may error in implementing policy as enunciated by Parliament or in not taking into consideration socio-economic factors that may be beyond the purview of the particular agency, then we must support the idea of an appeal process that can bring into question the policy decisions arrived at by the agency. The final report of the Lambert Commission (at page 319) has recommended that the right to appeal individual decisions of regulatory agencies to designated ministers or the Governor-in-Council be abolished. The recommendation was based on the finding that the present political appeal process suffers serious procedural defects (such as notification to affected parties, their right to file arguments, and the need for a fair and impartial statement of the issue) and the conclusion was reached that these deficiencies could not be corrected by the promulgation of a suitable set of procedures to govern political appeals. We disagree. We believe that an Administrative Procedures Act might include procedures that would govern not only general procedures before federal regulatory tribunals but also, impose criteria of fairness that could be used in the political appeal process before the Governor-in-Council.

If political appeals are abolished, governments might be tempted to use other more complex mechanisms to achieve the desired result including an abuse of the directive power. In terms of result, the power in the Governor-in-Council to set aside a decision of a regulatory body and refer it back for a rehearing, coupled with the directive power is tantamount to a full power of appeal. TCTS notes that

in the draft Telecommunications Act as tabled before the previous Parliament, there were powers as noted above and in terms of result, they will have the identical effect of an appeal power.

As a general comment, the political appeal process has not proved to be particularly effective. Primarily, this is because there is no requirement on the part of the government to render a decision and oftentimes, decisions are held for inordinate lengths of time. Examples can be provided.

B. Appointments and Procedure

SUGGESTION 20 - THE APPOINTMENT PROCESS TO POSITIONS ON AGENCIES COMPOSED OF GOVERNOR-IN-COUNCIL APPOINTEES SHOULD BE FORMALIZED. THIS FORMAL APPOINTMENT PROCESS SHOULD PROVIDE THAT: A) JOB DESCRIPTIONS BE PREPARED FOR EACH POSITION DESCRIBING IN SUFFICIENT DETAIL THE RESPONSIBILITIES OF THE POSITION AS WELL AS THE DESIRED QUALITIES OR EXPERTISE AN APPOINTEE SHOULD POSSESS; B) THE GOVERNOR-IN-COUNCIL CONSULT WITH THE PRIVATE SECTOR TO SOLICIT POTENTIAL NOMINEES; C) THE GOVERNOR-IN-COUNCIL ENSURE THAT THE APPOINTEES ON A PARTICULAR AGENCY COLLECTIVELY WILL REPRESENT THE RANGE OF INTERESTS THAT BEAR UPON THE DECISIONS TO BE MADE.

It goes without saying that the regulatory agencies that have such an impact on life in Canada ought to be staffed by the most competent people available - people that have experience in the subject areas that they are being asked to regulate and also, have some knowledge of governmental operations. We believe that the terms of employment of regulatory appointees should be reviewed with a view to ensuring that the remuneration, terms of employment, and portability of benefits are attractive enough to secure the employment of the best qualified people available. In particular, we note that most regulatory appointments are for a set period of time usually in the range of five to seven years. There is often provision for reappointment but as in the case of the CRTC, a commissioner is not eligible to serve more than two consecutive terms. While we recognize that there may be some beneficial effects in having some turnover in the ranks of commissioners of regulatory agencies, we think as well, that there should be longer terms available.

The appointment process could be improved if it were more open and we support the suggestion of preparing job descriptions, soliciting nominees from the private sector, and ensuring that a range of interests is represented on the tribunal. However, in respect of the latter, we do not think that there should be any formal restraints imposed. In selecting candidates for regulatory agency appointment, we do not believe that the Governor-in-Council should be restrained by the same guidelines that govern the makeup of a Cabinet. Also, we think that it would be inappropriate to select candidates on some system of formal regional representation in that the candidate so selected would feel duty-bound to provide particular attention to his regional area and to make his decisions in the best interests of that region as opposed to the best interests of Canada as a whole. On the other hand, we anticipate that in the future, there will be a much greater need for federal-provincial cooperation in regulatory matters and we have suggested some possibilities in this regard in our comments on Suggestions 26, 27 and 28.

We note reference in the Discussion Paper to the system presently used by the federal government for appointments to the federal judiciary. This system appears to have worked well although our understanding is that the comments solicited from the Canadian Bar Association Committee are limited to a statement as to whether the prospective candidate for judicial appointment is either well qualified, qualified, or not qualified. We think that input from the private sector and general public concerning appointment to regulatory bodies should be given a wider ambit and that the particular attributes and deficiencies of any particular candidate should be made known. While we support the idea of a somewhat more open consultative process than exists at the present time, in considering the attributes of any prospective individual candidate, there would have to be undertakings of confidentiality on both sides and we question whether any formal guidelines could be established to replace the informal methods of consultation that are presently in existence.

We think it important that businessmen who have developed expertise and experience within any particular regulated industry subject to scrutiny at the federal level not be precluded from appointment to a regulatory agency simply by wit of their past association with the industry being regulated. Particularly in the American context, regulatory agencies are often criticized as being "captives" of the

industries which they regulate. While this is a negative aspect that must be recognized as a possible danger in any industry appointment to a regulatory tribunal, the advantages of having the benefit of experience, knowledge of industry organization and operation could well outweigh this possible disadvantage. In this regard, we would encourage the further development of mechanisms that would enable industry executives to participate in the regulatory process without prejudice to their careers and without financial sacrifice for themselves or their families.

You will understand that it will be difficult, if not impossible, for a regulated company to put forward the name of a candidate for appointment to an agency that decides important policy matters that have direct impact on the company. Such a candidate might be unfairly discredited as a "company nominee" and indeed, the company might be subject to criticism for even being presumptuous enough to suggest a name. Even in unofficial canvasses for prospective candidates, regulated companies will be reluctant to become involved in the selection and appointment process. This is unfortunate. As a partial solution, the Task Force might consider the usefulness of establishing a confidential "talent bank" in the Privy Council Office that would be a central repository for candidates for Order-in-Council appointment. Individuals could submit their own name and qualifications and regulated companies might submit names of particularly well-qualified executives. This would permit regulated companies to participate in the selection process, but at a distance.

Generally speaking, we do not favor the idea of a Parliamentary committee review for appointments and we suggest that if such review was imposed, it would be an added disincentive that would make a regulatory appointment less attractive to otherwise well-qualified candidates.

SUGGESTION 21 - AGENCY PROCEDURES SHOULD BE REVIEWED TO ENSURE THAT PROCEEDINGS ARE CHARACTERIZED BY "FAIRNESS".

While concepts of basic fairness should be present in any regulatory process, we see no pressing need for any particular review by the regulatory agencies. The jurisprudence of administrative law is developing in Canada and if conditions of fairness inherent in the Rules of Natural Justice are not present, then the regulatory agency will soon find itself in trouble in the courts. The

responsibility for correcting an absence of basic fairness lies with applicants and we believe that the system is working well in this regard. We know of no uncorrected abuse relating to procedural fairness before federal tribunals.

We support the idea of standardized procedures and again, we believe that such standardized procedures could be embodied in the provisions of an Administrative Procedures Act. We believe that the establishment of standardized procedures at the federal level will lead to a more internally consistent practice before the tribunals and will generally speaking, improve the standards of counsel available to applicant companies and to public interest groups.

SUGGESTION 22 - ALL INFORMATION NECESSARY FOR DECISION MAKING SHOULD BE BEFORE AN AGENCY TO ASSIST IT IN MAKING ITS DETERMINATION.

Obviously, regulatory agencies must be equipped with the powers that will enable them to get the necessary information in order that they can have the appropriate data to make the decisions that they are charged with. However, we anticipate that the jurisprudence of the future will restrict the agencies as to the nature of the interrogatories that they may pose to applicants and the nature of the information that they can compel production of during the hearing process. Again, the ambit of power of regulatory bodies to compel the production of data could well be set out in criteria embodied in an Administrative Procedures Act.

In most instances, the legislation establishing a regulatory body also grants them the regulation-making power to compel periodic reports from private sector interests concerning the matters subject to regulation. Also, most regulatory agencies have adequate staff that investigate policy matters and provide regulatory tribunals with studies and analyses of alternatives.

While we agree with the notion of enabling regulatory tribunals to compel the production of (or producing internally) the necessary information to decide issues before it, we think that there have been examples where a regulatory agency has sought more information than what was required to settle the matters before it for a decision.

Also, we do not believe that a regulatory agency should have the power to hire consultants to assist them in developing policy analyses of the matters at hand without also accepting the financial responsibility to pay for those consultants. As an example, in a recent hearing before the CRTC dealing with the federally regulated members of TCTS, the CRTC retained the services of Peat Marwick & Partners to carry out an extensive investigation of the division of revenue mechanisms utilized by TCTS. The anticipated cost of this consulting work was estimated to be in excess of \$400,000.00. The CRTC then purported to assess the cost of this consulting work against the applicant companies (in this instance, Bell Canada and British Columbia Telephone Company). Thus, applicant companies were expected to pick up a considerable amount of expense over which they had no control and for which the CRTC was not financially accountable in the normal way through the budgetary estimate process. The matter is now before the Federal Court for decision as to whether or not the CRTC has the power to impose consulting costs of this nature against applicant companies.

In addition to the increased regulatory cost that will arise, the larger danger is that such a system of taxation of costs for consultants entirely subverts the financial controls that might be exercised in respect of the operations of the regulatory agency. Operations that would otherwise be carried out in-house and be subject to financial accountability through the estimates as submitted for approval by the agency, will go to an outside consulting firm and be charged against the regulated industries subject to scrutiny by the agency.

SUGGESTION 23 - THE GENERAL PUBLIC, AS WELL AS IDENTIFIABLE INTERESTED GROUPS, SHOULD BE MADE AWARE OF A PARTICULAR MATTER THAT IS UNDER CONSIDERATION BY AN AGENCY.

Because business has recognized the importance of regulatory hearings to their interests, most larger organizations have well developed staff resources that ensure that notice of hearings of interest are brought to the attention of senior executives and that where appropriate, the particular business is represented in the regulatory process. However, smaller businesses do not have these same resources nor do members of the general public and we would encourage any methodology that would ensure more general and widespread notice of regulatory hearings. We would reiterate our criticism of reliance on the Canada Gazette and

restate our suggestion that additional attention be given to electronic information retrieval, electronic mail and concepts of SDI for providing adequate notice to interested parties.

We think one way of ensuring that the general public is better informed concerning hearings of a regulatory nature is to ensure that there is a better informed media and that specialists are developed with knowledge of regulatory proceedings.

We commend the methods presently used by agencies such as the CRTC to ensure that the general public and interested parties receive adequate notice of forthcoming hearings but we would guess that this process is extremely expensive to both applicant companies and the Commission and adds unduly to the total regulatory cost burden.

SUGGESTION 24 - REPRESENTATION BY A FULL RANGE OF RELEVANT PRIVATE SECTOR INTERESTS SHOULD BE BEFORE AN AGENCY TO ASSIST IT IN MAKING ITS DETERMINATION. TO ENSURE THAT THIS OCCURS, FINANCIAL OR OTHER ASSISTANCE TO CERTAIN "PUBLIC INTEREST" GROUPS SHOULD BE PROVIDED.

We believe that this suggestion duplicates in major part, Suggestion 3 and we have no further comments to make.

SUGGESTION 25 - AGENCIES SHOULD BE REQUIRED TO PROVIDE ADEQUATE WRITTEN REASONS FOR THEIR DECISIONS. THESE REASONS AND ALL THE RELEVANT INFORMATION ON WHICH THEY WERE BASED SHOULD BE AVAILABLE TO THE PARTICIPANTS AND THE PUBLIC.

If decisions of regulatory bodies are to bear credibility and if the decisions of a particular agency are to be internally consistent, we think it very important that decisions of the body be published and be accessible by interested parties and the general public. While regulatory bodies are not bound by strict rules of precedent as are the courts, we think regulatory tribunals should indicate in their decisions, the reasons for them and indicate how they are implementing policy under the terms of their enabling legislation. The depth and degree of detail contained in reasons for decisions would turn on the importance and complexity of the particular policy matters before the tribunal.

Unfortunately, the publication and distribution of reasons for decisions for the myriad of cases decided by regulatory tribunals will give rise to considerable expense. TCTS is convinced that as a cost-saving measure, there will have to be cooperation between regulatory tribunals in developing standardized reporting and publication procedures. Particularly, TCTS is of the opinion that electronic reporting by way of information retrieval will be the methodology of choice in the future if for no other reason than cost alone. Recently, TCTS has funded the Canadian Law Information Council, a non profit organization supported by governments, the legal profession, and other agencies interested in providing public access to the law, to develop a regulatory reporter that will analyse the decisions of regulatory tribunals active in the areas of telecommunications, transportation and electricity supply. The plans are to prepare a regulatory reporter in hard copy form and as well, to maintain the abstracts of the decisions in an on-line information retrieval system. The objective of the program is to increase the awareness of the various regulatory tribunals of each others activities and decisions and improve cooperation and communication among regulatory bodies. Also, it is hoped that public access to the regulatory decisions will be improved, that overall cost will be minimized and that as a result, the regulatory environment in each of these subject areas will develop in a more comprehensive and cohesive way.

It is an important part of the regulatory process to ensure that there is an adequate system in place that will ensure that decisions of regulatory tribunals can be researched and that there is wide public access to their decisions. We suggest that governments should recognize that the publication of regulatory decisions is an integral part of the regulatory process and that government should be prepared to make the necessary funds available for the publication and distribution of these decisions either internally or through such agencies as the Canadian Law Information Council.

VII FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS

SUGGESTION 26 - IN THE FEDERAL JURISDICTION WHEN DIFFERENT PROVISIONS IN REGULATORY STATUTES AND REGULATIONS CREATE THE POTENTIAL FOR CONFLICTING DECISIONS, THERE SHOULD BE EXPLICIT PROVISION FOR ONE ENACTMENT TO SUPERSEDE.

We concur with the suggestion. The problem in implementing the suggestion is that in many cases, there may not be advance knowledge of a possible conflict between two regulatory regimes established under separate pieces of legislation. Advance notice of regulations will be of some assistance. Where a conflict is identified, and there is no provision in the enabling legislation to deal with the conflict or duplication, perhaps consideration should be given to establishing a procedure whereby the party experiencing the conflict could apply for relief. The proposed Administrative Procedures Act could provide that where a regulated party perceives some conflict or duplication he could apply for a joint hearing of the matter by the responsible regulatory agencies and the act could impose upon the agencies the necessity for arriving at a compromise or in the absence of compromise, for having the conflicting regulations rendered inoperative.

SUGGESTION 27 - DIRECT NEGOTIATION SHOULD TAKE PLACE BETWEEN JURISDICTIONS WITH THE VIEW TO ACHIEVING FORMAL AGREEMENT ON APPROPRIATE REGULATORY MATTERS. THEREAFTER ANY POWER, DUTY OR FUNCTION OF A MINISTER OR AGENCY TO WHICH THE AGREEMENT APPLIES SHALL BE EXERCISED IN ACCORDANCE WITH THE APPROVED AGREEMENT.

SUGGESTION 28 - WHEN ANYONE IN THE PRIVATE SECTOR REQUIRES APPROVALS OR AUTHORIZATIONS UNDER MORE THAN ONE REGULATORY SCHEME, THOSE APPROVALS AND AUTHORIZATIONS SHOULD BE CONSIDERED IN ONE UNIFIED PROCEEDING.

As noted in the introduction to this submission, some member companies of the TransCanada Telephone System are regulated by federal regulatory tribunals (Telesat Canada, Bell Canada, and the British Columbia Telephone Company) and the other seven member companies are regulated provincially. Given this variegated regulatory supervision, it can be understood why TCTS is vitally interested in better coordination and cooperation between the regulatory bodies established at the federal and provincial level. Unfortunately, effective cooperation and coordination of regulatory policies that have an impact on telecommunications has not developed because of the ongoing interjurisdictional disputes concerning constitutional jurisdiction to regulate in the area and more recently, because of the Federal/Provincial discussions that have taken place in the context of constitutional patriation and reform.

Perhaps an example of regulatory conflict would be useful to bring home to the Task Force, the frustrating results of regulatory conflict. In 1978, the TCTS member companies decided to apply for changes (some increases and some decreases) in the rate schedule used for TransCanada long distance telephone calls. Formal applications were filed with the Alberta Public Utilities Board, the Board of Commissioners of Public Utilities in Nova Scotia and with the CRTC.

There was an interim decision in Alberta approving the new rate schedule effective August 1, 1978 and AGT was directed to implement the rate schedule at that time. A similar approval and effective date was received in Nova Scotia. However, it was not until October 13, 1978 that the CRTC granted interim approval.

In the period August 1, 1978 to October 13, 1978, it was impossible for TCTS to maintain uniform rates across Canada for calls of a similar nature and duration. The revenue settlement plan used by TCTS presumes uniform rate schedules by all participating companies and for the period in which there was disparity in the approved rate schedules, the settlement procedures had to be temporarily modified. The CRTC, by delaying their decision increased the operating complexity of the division of revenue process and exacerbated interjurisdictional sensitivities.

If and when Canada's constitution is brought home, we anticipate that concurrent jurisdiction will be exercised by the federal and provincial levels of government in many areas now subject to federal/provincial dispute, including communications. Concurrent activities by both levels of government raises the spectre of growing duplication, overlap and the possibility of conflict.

Just as the member companies of TCTS have operated so as to ensure recognition of regional needs and aspirations within a national framework, we believe that parallel mechanisms will have to be developed for the regulators. Some national oversight and coordination must be implemented.

In the narrower context of regulation of telecommunications, the mechanics that might be used to accomplish shared federal/provincial regulation, include the following:

- a) provincial participation (observer or intervener status) by the provinces or provincial regulatory bodies in federal hearings as anticipated by s. 27 (6) of Bill C-16, The Telecommunications Act;
- b) the converse: federal participation in provincial regulatory hearings;
- c) provincial appointment of members of the Executive Committee of the CRTC;
- d) the institution of a provincial (and provincially appointed) panel of the CRTC that would participate with the Executive Committee in rule-making within a defined subject area defining "interprovincial services";
- e) the establishment under federal legislation of a new and separate regulatory body to deal with interprovincial carrier issues;
- f) the use of an informal, unconstituted policy forum in which policy issues having national importance could be debated by all regulators with a view to conflict resolution. This could follow the model of the Interregulatory Committee established by the CRTC for the TCTS hearing or be set up outside the formal regulatory process. The Telecommunications Committee of the Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT), would be available as a possible administrative agency under which the policy forum could operate;
- g) dual issue or rate hearings before the federal and provincial regulatory bodies with any conflict being resolved through the exercise of paramountcy, federal or provincial;
- h) joint hearings of federal and provincial regulatory bodies as recommended by TCTS in the Telecommission in which both (or all) jurisdictions affected by the issue would hear the same evidence and testimony.

We are hopeful that whatever mechanism is developed by governments to bring about either a shared regulatory jurisdiction exercised by a joint board or joint hearings before representatives of individual boards, that the public's growing demand for simplified regulation will be the objective and end result. If success is achieved, not only will telephone subscribers and the industry be well served, the exercise will be seen as an example of constitutional statesmanship.

IX A FINAL WORD

The study of regulation and "regulatory reform" enjoys a certain "trendiness" and has become a growth industry for economists, lawyers and consultants. Much good work has been done. However, nothing is accomplished until the many good suggestions put forward are tested and acted upon by the only institutions that can bring about fundamental reform -- the provincial legislatures and Parliament.

We are encouraged by the mandate given to the Task Force and the importance placed on your early reporting to Parliament. We look forward to your conclusions and their timely implementation.

APPENDIX "RR-9"

CANADIAN GOVERNMENT REGULATION -
SOME GENERAL VIEWS FROM A
CANADIAN MIXED ENTERPRISE

A SUBMISSION BY TELESAT CANADA
TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE
ON
REGULATORY REFORM

Ottawa, Ontario

25 September 1980

P R E F A C E

Telesat Canada

Telesat Canada is a company incorporated by an Act of Parliament, the Telesat Canada Act of 1969. The Act, as amended by supplementary letters patent, states that the objects of the Company are to establish satellite telecommunication systems providing, on a commercial basis, services between locations in Canada, and, subject to the appropriate intergovernmental arrangements, to and between other locations. Telesat is not an agent of Her Majesty nor a Crown Corporation, but is a commercial carrier of satellite telecommunication services. Together with nine major telephone companies in Canada, Telesat is a member of the TransCanada Telephone System.

Equity in the Company is owned in equal measure by the Government of Canada and the approved telecommunications common carriers. It was originally envisaged that ownership of Telesat was to include the telecommunications common carriers, the Federal Government and, as a third category, a diverse group of individuals and corporations meeting certain statutory requirements. The latter participation was primarily to afford the general public and potential users of the system an opportunity to share in the ownership and control of the Company. The original reasons for planning such a public issue remain valid. Consequently, one of Telesat's long-term objectives is the achievement of profitability levels that will make a public issue of Telesat shares attractive to the general public.

Telesat's telecommunication system, which includes three operational satellites in geosynchronous orbit, together with tracking, telemetry and command facilities and a network of approximately 100 earth stations, handles voice, radio and data communications throughout Canada, including services to northern communities.

Telesat is directly regulated by two Federal Government agencies, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) and the Department of Communications (DOC). The CRTC is required to ensure that all rates are just and reasonable and that the telecommunications carriers under its jurisdiction do not discriminate unjustly in respect of their rates, services and facilities. The CRTC is also required to approve any agreements entered into by telecommunications common carriers respecting the interchange of traffic. On the other hand, the Department of Communications is vested under the Radio Act and the DOC Act respectively with specific radio equipment licensing powers, and with rather broad duties to "coordinate, promote and recommend national policies and programs with respect to communications services for Canada."

Regulation inevitably involves the rather complex trading-off process between public interest and commercial motivation. Because of its mixed ownership structure and its responsibilities for ownership and management of a unique Canadian telecommunications resource, these trade-offs are regularly confronted by Telesat, not only in the regulator's hearing room, but also in the Company boardroom. Telesat Canada is positively positioned to comment upon Canadian regulation in the telecommunications field, as it is today, and as it might be in the future.

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>	<u>Parliamentary Task Force Suggestion Numbers</u>
INTRODUCTION	1	
REGULATORY REFORM: FRAMEWORK	2	
THE PRIMACY OF PUBLIC POLICY	4	17
THE RESPONSIVENESS OF REGULATIONS	6	5, 6, 7, 12
THE IMPACT OF REGULATION ON CORPORATE MANAGEMENT	7	
THE IMPACT OF REGULATION ON COST	10	3, 5, 6, 7, 22
THE PUBLIC HEARING PROCESS	12	20, 23, 24
THE APPEAL PROCESS	15	19
FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTION	16	26, 27, 28
CONCLUSION	18	

A SUBMISSION BY TELESAT CANADA
TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE
ON
REGULATORY REFORM

Introduction

Members of the Parliamentary Task Force will recall the Prime Minister's letter requesting the Economic Council of Canada, on behalf of the First Ministers, to comprehensively study and evaluate the concern that increasing government regulation, along with the overlapping of federal and provincial regulatory jurisdictions, could have serious adverse effects on the efficiency of Canadian business. In conjunction with this mandate, the Council has undertaken studies spanning many areas of regulation. One of these studies, entitled Responsible Regulation, recommended many important reforms which have yet to be implemented.

Regulatory reform should be given legislative priority, for many hold the view that the current regulatory process is increasingly hindering management effectiveness, and may even have contributed to stagnation or delay in the introduction of new technologies and services of potential national benefit. There is concern in Canada today, shared by Telesat, that the balance between the national benefits and national costs of regulation may have tipped, with partially dysfunctional results for all Canadians. For this reason, Telesat welcomes the present opportunity to discuss its concerns with the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.

Regulatory Reform: Framework

Over recent years, much attention has been focused on government spending, on its size and on its expanding influence on Canadians. Notwithstanding this, little public attention has been paid to the massive growth in regulation and its enduring significance to society. Today, the "invisible hand of Adam Smith" is being challenged by the "visible arm of the government."

With this expansion in regulation, regulated companies find themselves caught in the cross-currents between the conflicting requirements of the marketplace, the public interest advocates, government departments and the regulatory arms of government. Demands from these institutions and groups are often divergent, since each one is driven by a different set of objectives.

In an ideal free-enterprise situation, no regulation would be required because the marketplace, with its prevailing dynamic forces, would self-regulate to meet the demands of society in an efficient and effective manner. In monopoly situations, the regulatory process, originally established simply to compensate economically for the lack of competitive market forces has, over the years, evolved to condition and shape the very social behaviour of the industry. Gradually this aspect of regulatory responsibility, in the absence of specific legislative policy guidance, has been subject to a myriad of interpretations by regulators, but the general trend has been toward increased regulatory intervention in business decision making.

The conflict between advocates of the centralized planned economy and advocates of individual initiative is as old as human civilization. In the extreme, it manifests itself in the ideological schism between theoretical capitalism and doctrinal socialism, but in a less identifiable form, the debate goes on within countries, within provinces, and even within companies. Societal evolution is often oscillatory, with the failures of one philosophical persuasion being redressed by a swing toward the other. There seems little doubt that we are in the process of a modest grass-roots swing to "the right", coupled with the normal Canadian search for new compromise positions. Undoubtedly, in Canada, some regulation will be a feature of the future business scene, as it has been in the past. However, the House of Commons telegraphed its recognition of the merits of decentralized business planning and control by the words chosen for the Order of Reference requiring the Task Force "to examine and report upon government regulations in order to minimize the burden on the private sector" (emphasis added). More and more, Canadians are realizing that private enterprise is truly "the engine of the economy", and that management performance plays a key part in maintaining the power of that engine.

In the Canadian context, corporate managements have an acknowledged responsibility to manage and plan an efficient operation, be sensitive to national objectives and goals, serve customers well and ensure a reasonable financial return to those who have invested in and own the corporation.

Because of the significant influence regulators have on the operations of industry, the regulatory process, unless more delicately applied than at present, diverts managements from their traditional roles, and causes them to turn their attention away from conducting business towards an undue focus on the regulatory process itself. The price of this regulatory intervention has not been low. Many attribute to today's regulation a general loss of market initiative, impairment of Canadian competitiveness in world markets, and a build up of frustration in the boardrooms of the nation. Reduced effectiveness and added expense in operating a business inevitably flows through and is paid for by all Canadians, the very people for whose protection regulation was established in the first place.

The Primacy of Public Policy

In the telecommunications industry, there has been a tendency toward *de facto* and *ad hoc* public policy determination through the process of regulatory adjudication. The problem derives, in part, from the "blanket powers" and broad discretion that legislators have delegated to regulators through excessively-general regulatory enabling legislation, but it is exacerbated by the tendency of some government departments to pursue more and more policy-setting responsibility without, seemingly, being able to discharge this responsibility in anything like a timely manner.

While it is extremely complex to formulate a "once-and-for-all" list of regulatory objectives, legislation should establish quite specific and complete policy principles, and confer upon the regulator only the discretion necessary, in practise, for implementation. In the absence of policy direction appropriate to a particular issue, regulators should be required to seek guidance from the government. Obviously, the government has a significant responsibility in developing compatible national and regional policy objectives, and in introducing suitable legislation to Parliament to ensure that these objectives are first agreed, and then pursued.

Consistent with the Parliamentary Task Force's Suggestion 17, the government should be given the right in all relevant legislation to issue policy direction to regulatory agencies, and such direction should be binding. In addition, where policy guidelines are not apparent, or where changes to major existing policies might occur as a result of the regulator deciding a pending application, affected parties should equally have the right to seek policy direction from the government. All policy development should be as participative, public and open as possible, to include the regulator, interested parties and all responsible government departments. Each policy directive and its supporting rationale should be made public. By this process, the potential for the appearance of bureaucratic manipulation, which could unduly degrade the stature of the policy-making process, would be greatly reduced. With respect to regulatory decisions involving determination of policy, the appeal process should embrace a similar open procedure.

The responsibility for formulation of public policy, including the definition of the public interest, must rest with elected representatives, who are directly accountable to the people for their actions.

The Responsiveness of Regulations

The process which currently exists to establish regulations does not reflect today's trend toward increased government consultation of those affected. Telesat endorses the Economic Council of Canada's comments in their interim report, entitled Responsible Regulation, together with the Parliamentary Task Force's Suggestions 5 & 6 in its discussion paper (under the heading "Internal Management: Improving the Government's Assessment of Proposed Regulatory Initiatives"), which seek to place the onus upon advocates to come forth in an open forum and show reasonably, through cost-effectiveness studies etc., that the introduction of new proposed regulations is beneficial to Canadian society. Furthermore, Telesat is of the view that the resulting opportunity for face-to-face discussion can provide relevant insight, to government and advocates, into both the problems and the opportunities of business operations in Canada today.

Regulations once consistent with both public policy and contemporary attitudes will not remain that way forever. The Parliamentary Task Force's Suggestions 7 & 12 propose that a systematic program review of the regulatory process be undertaken on a periodic basis. At present, the examination of regulatory programs by Parliament does not seem sufficiently systematic or comprehensive to assess, on an on-going basis, the merits, character and value of existing regulations. A systematic Parliamentary program review of each regulatory activity would be one means of instituting and ensuring accountability and change. This process would afford the means to re-evaluate the necessity, objectives and results of existing and future regulations,

permitting legislation to be updated and rationalized, or conversely, allowing inconsistent and unneeded regulations to be eliminated. Interested parties should have the opportunity to submit and discuss their views or concerns, leading to a better understanding among affected parties of the purpose of regulations.

Impact of Regulation on Corporate Management

The section of this submission entitled "Regulatory Reform: Framework" established the perception of public pressure toward reduced government intervention in the marketplace, coupled with a return toward more decentralized private sector responsibility. Having read this section, it will come as no surprise to the Task Force that Telesat Canada believes in the benefits of private initiative, with its emphasis upon the maintenance of a clear relationship between authority, responsibility and accountability. Regulation inevitably infringes upon some prerogatives of management, but without the regulator bearing the manager's direct accountability for results.

Corporate management, particularly in its planning and policy functions, must be forward-looking and innovative. Regulators, on the other hand, tend to rely quite heavily on the analysis of facts; however, there are no facts in the future and, consequently, the regulatory process tends to be "past-focused". Hence, regulation, by its very nature, appears to favour a conservative management attitude, arising from the inevitability of being criticized for yesterday's decisions on the basis of today's facts.

In the telecommunications environment, the regulatory process has become ponderous. New service offerings, designed in a timely manner to meet market requirements, must often wait for prolonged periods, sometimes more than one year, while the overburdened regulatory machinery proceeds inexorably along its ordained path. In the meantime, services must be provided to customers with no clear assurance of continuity. During the period of hiatus, a company may find itself forced to operate illegally if it is to discharge its responsibilities to its customers. In the event that the proposed service cannot be introduced as a result of rejection by the regulator, the whole lengthy process must begin anew. As a minimum, provisions should be introduced to require regulatory agencies to render their decision on a rates and tariff application within a specific time. In the absence of a decision within the allowed time, the application, as filed, would become effective.

Clearly, at least in the eyes of the private sector, less regulatory intervention is desirable. In part, this can be accomplished through improved policy determination and implementation procedures as discussed previously. Clearly-stated public policy permits management to formulate service proposals with a high likelihood of acceptance, and reduces the complexity and scope of necessary regulatory deliberations. More directly, to the extent that competition in the provision of a particular service exists, the degree of regulatory intervention should be minimized.

The very concept of direct rate regulation of competitive services offered by two or more suppliers is inconsistent in the terms themselves: competition supposes free, independent pricing by suppliers striving to capture increased market share. Regulation of competitive services provided by utility

organizations whose primary business is monopolistic by nature should be limited to a test that ensures that, on the aggregate, such competitive services are not subsidized by monopoly services, and possibly that they make a positive contribution towards monopoly service costs. Individual rates should be left to the discretion of individual providers of service. In practice, this is akin to deregulation of all aspects of such offerings, except for tests as to discrimination, undue preference, and financial burden.

As regards negotiated service agreements between regulated suppliers and users, Telesat strongly opposes the concept of the regulator being empowered to vary the terms and conditions of such agreements. A negotiated agreement represents a balance of benefits for the two parties, and a third party should not be empowered artificially to change such a balance. The regulator's powers should be limited to approving or disapproving such an agreement with full freedom, of course, to indicate reasons for disapproval and conditions for approval. The parties could then reopen negotiations so as to meet the requirements of the regulator. In examining such negotiated agreements, regulators should also recognize one of the realities of business life that knowledgeable users committing for large service packages for prolonged periods of time fully expect to derive some benefit from the very volume of business that they are contracting for. Discrimination tests in such cases should strive to compare similar situations of volume and other conditions of service, rather than to use the very low volume user as a reference.

In paraphrasing the oft-quoted words of the 1963 Glassco Royal Commission on Government Organization -- let the regulators regulate but let the managers manage!

Impact of Regulation on Cost

The greater part of the real cost of regulation is not borne by governments. The Federal Government's modest direct administrative cost in connection with regulation, estimated by the Economic Council of Canada to account for less than 2% of the federal budget, is only the tip of the iceberg, since it does not take into account the "hidden tax", the direct, indirect and intangible costs effectively transferred to the private sector, the substantial "other costs" connected with complying with regulatory decisions and demonstrating this compliance. On the other hand, while no definitive estimates have as yet been made for Canada, studies in the U.S. suggest that it cost the private sector there \$97 billion, approximately 4% of Gross National Product, to comply with U.S. federal regulations in 1979.

Loss of markets, loss of innovation, uncertainty, regulatory delays and the conservatism arising from relentless criticism of management (with the benefit of hindsight) form part of the intangible cost of the overall regulatory process. While there are no straightforward mechanisms available to determine precise cost burdens, Telesat would welcome any government attempts to use cost-benefit analysis to evaluate the net benefit of regulatory initiatives, and views this as a useful tool, albeit limited, to assist in this evaluation. The Economic Council of Canada notes that even where cost-benefit studies cannot accurately assess the absolute values of costs and benefits, they are often capable of identifying the significant

differences between costs and benefits which are, in themselves, helpful in evaluating the regulatory process. Although exceedingly difficult, every attempt should be made to include estimates of intangible costs in any such analysis.

In the telecommunications industry, there has been a growing demand for regulated companies to undertake special studies not required, at least in the view of management, by the ongoing operations of the business. While Telesat is in agreement with the regulator's need of necessary information for decision making as annunciated in Suggestion 22, these studies, together with the increasing demand for additional information, have burdened regulated companies in terms of both cost and dedication of skilled personnel, to the point where Telesat believes that these requests should now be required to be rigorously justified by the requestor.

Telesat agrees with the Parliamentary Task Force's Suggestion 3, that public interest groups be provided with suitable funds from government to adequately participate in the regulatory process, in preference to the present practice of assessment of costs against the regulated companies as is currently done in the telecommunications industry. However, it is suggested that an evaluation procedure be introduced to ensure that recipient groups actually represent a sizable portion of the public, and that their presence is important to the issues of the case. The more parties that are financially supported, the greater the total cost escalation due to the prolongation of the process.

The Public Hearing Process

The Task Force's discussion paper Suggestion 20 notes the importance of ensuring that the appointees to a regulatory tribunal collectively represent the range of interests that bear upon the decisions to be made. In order to ensure that the regulatory agency recognizes its potential impact upon management processes, it is essential that such appointments include at least some individuals possessing private-sector managerial experience at the very senior level. Mechanisms must be found that will enable government to attract and compensate suitably qualified individuals.

Several of the Task Force's Suggestions (e.g., numbers 23 & 24) address the problem of involvement of the user public in the formulation and implementation of regulations. Specifically as regards the direct type of regulation which applies to telecommunications carriers and other public utilities, Telesat views the problem as somewhat of a dilemma. On the one hand, the participation of the public in proceedings relating to such important and omnipresent services as telephones, gas or electricity would appear to be mandatory and on the other hand, a problem arises from the near impossibility of significant direct participation by the public at large in such highly technical and complex matters as rate approvals. There is no way of popularizing the extremely intricate problem of balancing a company's costs, often impossible to allocate with any degree of precision, with the revenues resulting from rates. Participation by individuals at open public hearings such as the CRTC's regional hearings bears very little relation to the discussions which take place at the central hearing. The user public, like any other buyer, is bound to find any rate excessive, and any rate

increase unacceptable. Furthermore, individual users will have difficulty in dealing very precisely with their perceived quality of service problems, because they lack both the technical ability and equipment to make meaningful overall assessments which have some degree of statistical significance.

In our opinion, the only effective way for the public viewpoint to be made in these proceedings is through user groups, provided they truly are representative of the user public. This would require having such bodies work much more closely with the public at large in isolating problem areas as regards service, and in attempting to sensitize the public to the broad outlines, at best, of the rate setting process.

In addition to the above comments on public participation in the hearing process, the difficulty of dealing with commercially-confidential information must be recognized. Explicit legislative guidelines are required, showing sensitivity to the handling of such items as competitive services, general and specific market information, labour relations, negotiations between parties, and minutes of board meetings, rather than requiring the regulator to decide confidentiality on a case-by-case basis in the course of proceedings.

Of even more fundamental concern, Telesat believes that the public hearing process, at least as it exists in the telecommunications industry, has evolved into a procedural form unsuited to the rational discussion of financial, economic, accounting or other types of hard data. Public hearings have often become largely emotional in nature, rhetorical and unwieldy, dealing with highly technical and factual subjects in the same argumentative fashion as they do with social, cultural and other less tangible subjects. Moreover,

hearings have tended to become platforms from which special interest groups can capture the interest of the press, occasionally on subjects that bear little relevance to the issues of the hearing. It is Telesat's observation that public hearings have the tendency to force complex problems into rather simple-minded black or white solutions, with multivariate issues brought down to the simplest levels. This is probably largely the result of the adversarial process followed in these hearings, with its inherent reliance on debate rather than fact. Consequently, Telesat suggests that consideration be given to refining the public hearing process so that problem-solving methodologies may be adopted, in lieu of confrontation, to reach agreement at least among the appropriate specialists and experts. Non-adversarial conference formats may be found productive. Specialist officials of the regulatory agency could act as neutral "gate keepers" in the process. The consensus reached by the specialists could ultimately be introduced in the public hearing for consideration and examination. This could greatly assist in understanding the hard facts of the case, leaving substantial time in the public hearing to discuss other more general relevant issues and problems.

As another element to public hearings, studies by regulatory staff having a bearing on a case should be openly introduced to improve understanding subject, as other parties' evidences are, to the normal process of examination and discussion.

The Appeal Process

Certain regulatory decisions may be reviewed by the Governor-in-Council, either on appeal or on his own initiative. Traditionally, Cabinet review has been restricted to an examination of the manner in which policy has been applied, based on the principle that, in a parliamentary system, elected officials remain responsible for the determination of public policy. An appeal may also be launched to the Federal Court of Appeal upon a question of law or jurisdiction.

The Parliamentary Task Force's Suggestion 19 relates to the review of regulatory decisions where policy has not been properly taken account of. Beyond that, it is recommended that appeals to the Governor-in-Council on all questions respecting the application of public policy should be provided for in the regulatory legislation, because only elected representatives can provide the requisite overview, coordination and practical political judgment to weigh competing claims, make the necessary ultimate decisions, and stand accountable at the polls. As recommended by the Economic Council of Canada, the availability of this process should be established by the introduction of general legislation pertaining to procedural rules for Cabinet appeals, recognizing as an objective the due process of law. Hence, provision should be made in the legislation for formal representations by all interested parties, and for open access to all submissions.

In addition to the foregoing, it is suggested that the Parliamentary Task Force consider the merit and feasibility of creating a second-level appeal tribunal, at the official level, to deal with faults in decisions of regulatory agencies resulting from misinterpretation, or errors of fact. Currently, the only remedy in cases of error of fact is a request to the regulatory agency to rehear and review its own decision.

Federal and Provincial Jurisdiction

Telesat Canada is a national carrier with operations in all parts of the country. It is not surprising, therefore, that this brief has concentrated upon national issues. However, to fail to comment on federal/provincial aspects of regulation would be to fail to be sensitive to some very real questions facing Canada today. Indeed, the Task Force, in its Suggestions 26, 27 and 28, raises the question of jurisdictional overlap between various levels of government, and of so-called two-tier regulation.

As a national carrier, and as a member of the TransCanada Telephone System, Telesat Canada has a vital interest in this question. Specifically, Telesat strongly believes that carriers like itself, which have a purely national mandate, should remain in the exclusive jurisdiction of the Federal Government. Provincial regulators could have adequate powers over the use of satellite systems in conjunction with their terrestrial networks, through their powers to examine connecting agreements between carriers. Unless care is exercised, it would not be difficult to see a long-haul system like the satellite being subject, in its normal operations, to ten or more regional jurisdictions.

In general, Telesat submits that jurisdictional overlaps are counterproductive, and should be avoided. Examples such as the dual regulation of cable television systems in Quebec during a period of several years have benefited no one: the public and the organizations involved are really used as pawns in a chess game between two levels of government, and derive nothing positive from such struggles. Should jurisdiction over telecommunications remain divided between the federal and provincial levels of government, it is essential that relative responsibilities be clearly delineated, reflecting no overlap whatsoever. Interlocking legislation, where the residual powers are clearly attributed to one level or the other, seems to be the only possible means in practice of avoiding these counterproductive situations.

Should the jurisdictional scenario depicted above be found desirable in practice, another essential requirement of such a two-tier mode of regulation is that a single regulator, at either level of jurisdiction, be assigned the full and exclusive responsibility for the overall financial viability of any given regulated entity. If this is not provided, there is a very real probability that one level of regulation could undo, for better or for worse, the work of the other level, to the detriment of the regulated entity and ultimately the user public.

An interesting alternative to be considered is that the inter-provincial operations of regional telecommunications carriers be regulated jointly by both levels of government, through some form of joint federal-provincial board. The success of this concept would hang on the actual mechanics of implementation.

This section has just touched upon a thoroughly complex topic. However, there is no doubt that the subject of the federal/provincial division of powers will gain full exposure during the continuing discussion of Canadian constitutional reform, and Telesat awaits with interest the emergence of policy trends from this forum.

Conclusion

Telesat Canada is no stranger to the conflicting requirements of public responsibility and private initiative. Despite a considerable sympathy for public-interest objectives, stemming in part from the partial public ownership of the corporation, the Company's management has become increasingly concerned with the dysfunctional aspects of regulation in the telecommunications industry as it is currently evolving.

Starting from the recently-growing acceptance that private enterprise is "the engine of the economy", this brief has argued the necessity of establishing a Canadian regulatory climate within which corporate managements can perform their functions effectively and efficiently to the ultimate benefit of all Canadians. It has been argued that paramount importance must be attached to renewing the vitality of the government policy-making process, and establishing and maintaining clear relationships between policy makers and the regulators. This would foster an environment where broad national objectives are established first, allowing management to dovetail these with

more narrowly-defined commercial objectives, to permit development of business strategies that are consistent with both. Telesat's experience with regulation indicates the counterproductive nature of the present process, where government objectives are often established after, or even as a result of, corporate managements' actions. This process is in urgent need of revision.

The processes of regulation and interaction between government and industry are complex. It is not possible in a brief of manageable proportions to treat adequately the subject. The Parliamentary Task Force on Regulatory Reform, by the breadth of its mandate, is facing an extremely challenging task; but it is a task which, if effectively dealt with, can produce significant benefits for all Canadians.

On the surface, this brief is merely a "corporate position paper." But it is much more than that, for it is derived from the deeply-held convictions and concerns of the individual people who make up the senior management of the Company. It is hoped that this brief and others like it will facilitate later personal contact and understanding between the members of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform and Canada's business managers.

APPENDICE «RR-8»

MÉMOIRE DU
RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN
EN RÉPONSE AU DOCUMENT D'ÉTUDE DU
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

I INTRODUCTION - LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN (RTT)

Jusqu'à 1931, nous ne disposions, au Canada, d'aucune installation assurant les communications téléphoniques interurbaines d'un océan à l'autre, et la plupart des appels interprovinciaux sur longue distance devaient être transmis, pour la plus grande partie de leur parcours, par le truchement des installations de sociétés américaines aux États-Unis.

En 1931, les sept plus importantes sociétés de téléphone au Canada se sont regroupées en vue de former le Réseau téléphonique transcanadien (RTT) et ont ainsi créé un mode de planification, d'installations et d'exploitation de services interurbains d'un océan à l'autre par des moyens entièrement canadiens installés au Canada. Au début de 1932, une ligne en fils aériens de haute qualité (selon les critères de l'époque) avait été construite d'un bout à l'autre du pays et le premier appel téléphonique canadien était transmis d'un océan à l'autre au moyen d'installations complètement canadiennes.

Comme pour un grand nombre d'institutions nationales au Canada, il est souvent plus facile d'établir la liste des différences entre les membres plutôt que les points communs qui leur permettent de se regrouper, et cela est particulièrement vrai des dix sociétés membres qui forment le Réseau téléphonique transcanadien. Elles sont différentes tant à cause de la structure de leur propriété, de leur taille, des différences de densité de population des régions qu'elles desservent que des divers tribunaux de

réglementation auxquels elles sont soumises. Les sociétés membres du RTT représentent plusieurs types d'organisations :

- détenues par des actionnaires et réglementées au niveau fédéral;
- détenues par des actionnaires et réglementées au niveau provincial;
- détenues par les gouvernements provinciaux et réglementées par eux.

A cause de la structure variée du point de vue de la participation au capital social de ces sociétés membres, le RTT est ouvert aux priorités politiques d'ordre social, au niveaux provincial et national. Cette ouverture d'esprit est nourrie par les réalités concrètes que doit respecter toute entreprise commerciale qui a pour but de satisfaire les attentes raisonnables de ses propriétaires et de ses clients.

Chacune des sociétés membres du RTT a un rôle complet à jouer dans le processus de prise de décisions par lequel est dirigée la société. Toutes les décisions du Conseil d'administration doivent être unanimes avant d'être adoptées. Certains pourraient penser qu'étant donné la diversité de ses membres, toute unanimité est au départ impossible et que leurs orientations différentes ne peuvent conduire qu'à l'impasse. Toutefois, les fortes pressions qui sont exercées sur les directeurs exécutifs des sociétés membres participant au processus de décisions du RTT leur font réaliser l'importance, s'ils veulent servir les intérêts de leurs clients, du développement et de l'exploitation d'un système national de télécommunications.

Les dix membres du Réseau téléphonique transcanadien, leur structure de propriété et l'organisme de réglementation auquel ils sont soumis sont comme suit :

<u>COMPAGNIES</u>	<u>PROPRIÉTÉ</u>	<u>ORIGINE DE LA RÉGLEMENTATION</u>
Alberta Government Telephones	Société provinciale de la Couronne	La Public Utilities Board de l'Alberta
British Columbia Telephone	Actionnaires	Le CRTC
Bell Canada	Actionnaires	Le CRTC
Island Tel, Ile- du-Prince-Édouard	Actionnaires	La Public Utilities Commission de l'Ile-du- Prince-Édouard
Manitoba Telephone System	Société provinciale de la Couronne	La Public Utilities Board du Manitoba
Maritime Telegraph and Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities de la Nouvelle- Écosse
New Brunswick Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities du New Brunswick
Newfoundland Telephone	Actionnaires	Le Board of Commissioners of Public Utilities de Terre-Neuve
Saskatchewan Telecommunications	Société provinciale de la Couronne	Le Lieutenant gouverneur-en- conseil
Télésat Canada	Gouvernement du Canada et autres sociétés de télécommunications	Le CRTC

La solution aux différences d'orientation suppose que chacun soit capable de certains compromis. Les intérêts et priorités de niveau régional sont englobés dans les objectifs nationaux. En tout ce qui concerne le RTT, nous tentons continuellement de définir l'expression "intérêt public" dans une perspective nationale. Le développement des politiques au sein du RTT ne donne pas lieu à des séances de négociation au cours desquelles chaque société membre se demande "ce qui est le mieux pour elle". Ces réunions constituent au contraire une recherche commune des solutions qui répondent le mieux aux divers objectifs de politiques des dix sociétés membres considérées dans leur ensemble, c'est-à-dire comme formant un système unique desservant les Canadiens d'un océan à l'autre.

La majorité des sociétés membres du RTT ne sont pas soumises aux organismes fédéraux pour leurs activités afférentes au secteur des télécommunications. Les membres réglementés au niveau provincial ne se préoccupent pas de façon aussi directe des tribunaux fédéraux de réglementation comme doivent le faire la Bell Canada, la British Columbia Telephone Company et la Télésat Canada (qui sont soumises à l'autorité du CRTC), mais elles appuient de façon générale les opinions exprimées dans le présent mémoire. Les membres assujettis à des organismes provinciaux auraient exprimé les mêmes préoccupations si ces questions avaient été soulevées dans un contexte provincial. Inutile de dire qu'en ce qui concerne les propositions 26, 27 et 28 du Groupe de travail, tous les membres du RTT se sentent directement concernés.

Les problèmes soulevés par le Groupe de travail sont nombreux, complexes et interdépendants. Dans son Document d'étude, quelques trois cents questions sont posées. Si nous avons travaillé d'une façon continue (samedis et dimanches inclus) du 7 août, moment où le Document a été publié, jusqu'au 19 septembre, dernier jour pour la

présentation des mémoires, nous avons estimé qu'il nous aurait fallu lire, analyser, apprécier et formuler les réponses à plus de sept questions par jour. En outre, s'il nous avait fallu répondre à chacune d'entre elles, avec tous les détails que méritent des questions aussi importantes et complexes, notre mémoire aurait été d'une longueur pratiquement inacceptable. Nous avons plutôt tenté de concentrer notre attention sur les domaines où le RTT possède le plus de connaissances et d'expérience et nous espérons pouvoir développer notre façon de voir sur ces sujets particuliers au moment de notre comparution devant le Groupe de travail.

Pour permettre une consultation plus facile, nous avons présenté nos commentaires dans l'ordre établi par les 28 propositions que contient le Document d'étude.

À titre de commentaire général, nous avons estimé que les intérêts du Groupe de travail pourraient être divisés en deux grands domaines importants :

- a) Préoccupations relatives aux pouvoirs "d'établissement de règlements" des mandataires du Parlement et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans la promulgation de textes réglementaires subordonnés, par des ministres, des tribunaux de réglementation, etc.;

et

- b) la "procédure de réglementation" elle-même correspondant aux activités et procédures des tribunaux administratifs et quasi-judiciaires de réglementation et, dans certains cas, de représentants des ministères gouvernementaux.

Nous estimons important que le Groupe de travail reconnaisse ces différents aspects de son mandat et nous sommes heureux de constater (voir page 2 du Document d'étude) qu'il a l'intention d'examiner "le processus d'élaboration de projets de réglementation et les modalités de leur application".

II AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

PROPOSITION 1 - LORSQUE LE GOUVERNEMENT ENVISAGE D'ÉLABORER UN RÈGLEMENT, IL CONVIENDRAIT QUE LES RESPONSABLES DES ORGANISMES ET MINISTÈRES FÉDÉRAUX ENGAGENT UN PROCESSUS DE CONSULTATION AVEC LES INDIVIDUS ET LES GROUPES CONCERNÉS.

Nous nous déclarons en faveur d'une multiplication des consultations entre le monde des affaires et l'administration gouvernementale et nous sommes convaincus que le processus de consultation devrait être considéré comme une activité courante. Il est loin d'être sûr que la consultation, pour être complète, puisse se limiter et se restreindre à un jeu de règles déterminées, et nous craignons que des tentatives à cet effet pourraient avoir des conséquences contraires, car elles imposeraient des limites et des restrictions aux différents genres de consultation qui se pratiquent actuellement et produisent des résultats utiles.

La consultation, quant à nous, est un concept très large qui inclut dans son extension toutes les formes d'échange, depuis le simple appel téléphonique officieux jusqu'à la présentation formelle de mémoires et les comparutions devant des comités tels que le Groupe de travail. Le monde des affaires est de plus en plus conscient de l'importance des bonnes communications entre l'État et le secteur privé et, au sein des entreprises, certains cadres supérieurs sont nommés afin de diriger et coordonner les

relations avec le gouvernement. Mais il n'existe pas de structures formelles similaires au sein des ministères gouvernementaux, des tribunaux de réglementation, ni même des organismes et institutions du Parlement lui-même (la bibliothèque du Parlement, les bureaux de recherche du caucus, les comités parlementaires, etc.). Les représentants du gouvernement et les parlementaires s'appuient pour une large part sur leurs contacts personnels et sur les réseaux de communication informelle pour obtenir les renseignements relatifs aux politiques soumises à leur jugement et à leurs décisions. À cette époque de "surcharge d'information", de telles méthodes ne sont plus suffisantes; souvent la prise de décisions ne revient pas à autre chose qu'à la collecte et la condensation des données appropriées permettant un examen effectif du problème en cause.

La consultation ne devrait pas se limiter à une communication dans un seul sens du monde des affaires à l'endroit du gouvernement. Il devient extrêmement frustrant de communiquer de cette manière, surtout lorsque l'avis qui est donné de bonne foi est rejeté d'un revers de main et sans aucun motif. Il faudrait, pour assurer une ligne de communication continue et effective entre le gouvernement et le secteur des affaires, que des tentatives soient faites par les organismes gouvernementaux pour expliquer le pourquoi du rejet des propositions. Cela est particulièrement vrai dans le cas des propositions de changements législatifs qui modifieraient de façon fondamentale la conduite des affaires au Canada. Il est évident que toutes les propositions faites par le secteur privé ne pourront pas être incorporées dans les projets de lois déposés devant le Parlement, mais il faudrait, pour les propositions rejetées, qu'on s'engage à donner des explications.

Bien que nous ne soyons pas prêts à recommander que le gouvernement et ses organismes soient obligés de rendre publiques l'information et les propositions soumises par les intérêts privés au cours des consultations, nous estimons qu'il s'agirait là d'un objectif valable. En effet, nous ne pourrions arriver à une discussion libre, complète et ouverte des orientations politiques à adopter que si les points de vue des diverses parties intéressées leur sont toutes communiqués. Il est évident que dans les cas où des renseignements relativement délicats ont été fournis au gouvernement (concernant par exemple le jeu de la concurrence, des activités projetées, des données financières, etc.), le gouvernement doit être en mesure d'en respecter le caractère confidentiel et de s'engager à cet égard envers les institutions ayant présenté ces données. Exiger que tous les renseignements et toutes les propositions présentés soient rendus publics réduirait gravement les chances d'obtenir l'information utile et nécessaire qui, autrement, serait disponible pour les dirigeants du pays.

Permettez-nous un dernier mot au sujet de la législation. Nous avons remarqué que dans les cas où des textes législatifs doivent être déposés devant le Parlement, les hauts fonctionnaires manifestent souvent de la réticence à modifier la teneur des projets de lois précédents. Ils semblent craindre que l'attention soit trop portée sur les changements, que des explications soient exigées et que, de façon générale, les travaux législatifs en soient ralentis. Nous estimons, pour notre part, que pour obtenir la meilleure législation possible, on ne devrait pas hésiter à incorporer des modifications dans les ébauches successives des textes législatifs; nous estimons également que la procédure législative au sein du Parlement devrait elle-même se montrer plus ouverte, au niveau des comités, aux propositions de changement, que ce n'est actuellement le cas.

PROPOSITON 2 - LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT METTRE SUR PIED UN SYSTÈME QUI PERMETTRAIT D'AVISER À L'AVANCE LE PUBLIC DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS D'APPLICATION DES LOIS FÉDÉRALES.

Nous sommes en faveur de la mise en place d'une procédure ou d'un système de préavis relativement à la promulgation de tout nouveau règlement, à condition que certaines exceptions soient prévues afin qu'un tel système puisse demeurer pratique et pertinent, et qu'il n'entraîne pas des dépenses excessives.

Cette question relative à un système approprié fournissant les préavis nécessaires pour les nouveaux règlements soulève le problème plus large de l'accès à assurer aux règlements tant courants que proposés. À cet égard, nous estimons que le service assuré par la Gazette du Canada, telle qu'elle fonctionne actuellement, est insuffisant et ne peut même pas être modifié d'une façon efficace et assez peu coûteuse pour donner accès de façon satisfaisante à la législation subordonnée, déléguée à des ministères ou organismes.

Le Professeur Robert Franson écrivant dans une étude de la Commission de réforme du droit du Canada affirmait :

D'autres lacunes existent. À supposer que la législation déléguée soit effectivement publiée, il n'existe même pas de répertoire adéquat qui permette de retracer les textes réglementaires. On publie périodiquement ce qu'on appelle des "index codifiés" mais ceux-ci ne font que donner le titre de chaque règlement édicté sous la rubrique de la loi appropriée; ils ne constituent aucunement un index des sujets des règlements. D'ailleurs la plus récente codification remonte à 1955.

À titre de suggestion, nous recommandons l'utilisation croissante de la technologie et, en particulier, le recours à des systèmes électroniques de recherche documentaire, doublés de techniques d'impression par photo-composition.

Le Gouvernement canadien, par son ministère de la Justice, a fait oeuvre de pionnier dans la mise en place de système automatisés tant pour l'impression de documents législatifs que pour l'extraction de renseignements de grandes masses de textes. Le ministère de la Justice a créé et mis en opération un système connu sous le nom de CADEPOL (Computer Assisted Drafting, Editing and Publication of Legislation System). Ce système fournit, sous une forme assimilable par une machine, le texte consolidé des Statuts révisés du Canada. Ce fichier central est continuellement gardé à jour; il est accessible au public et peut être consulté par n'importe quel citoyen de n'importe quel endroit au Canada, et même à l'échelle internationale au moyen d'un système de télécommunications établies par commutation de paquets, offert par le Réseau téléphonique transcanadien. Un autre projet actuellement en cours de réalisation au ministère de la Justice consiste à donner une extension à ce même système afin d'inclure les règlements consolidés du Canada. À l'heure actuelle, on dispose d'un fichier d'essai pour les règlements, et on espère obtenir une version élargie de ce fichier un plus plus tard au cours de la présente année. On trouvera à l'Annexe A une liste de règlements établie d'après ce fichier d'essai, ainsi qu'un échantillon de la présentation des résultats pour une recherche ordinaire. Les échantillons de l'Annexe sont en anglais, mais ils peuvent également être obtenus en français.

Les spécialistes estiment que de 80 à 90 % des règlements actuellement en vigueur pourraient être immédiatement convertis sous une forme permettant l'assimilation par une machine et pouvant être extraits par un système de recherche documentaire. Les difficultés

soulevées par le reste des règlements ont trait à leur présentation particulière, à l'utilisation de graphiques, de diagrammes, etc., ou généralement à la disposition spéciale du texte rendant sa présentation difficile sur un terminal vidéo. À ce sujet, nous croyons qu'il serait utile au ministère de la Justice de faire enquête et de publier des directives pour une présentation normalisée des règlements, ce qui faciliterait de beaucoup la recherche documentaire électronique. En outre, nous recommandons au Groupe de travail que des ressources financières plus importantes, en dollars et en année-personne, soient accordées au ministère de la Justice, afin de lui permettre de développer encore le système CADEPOL et de pouvoir ainsi fournir les textes des règlements au grand public d'une manière efficace.

Le système CADEPOL pourrait également être utilisé comme véhicule pouvant fournir les préavis au grand public concernant les textes de réglementation proposés. Il serait relativement simple pour les personnes intéressées de procéder à une recherche hebdomadaire ou mensuelle, dans le fichier, aux mots clés correspondant à leurs intérêts. Cette méthode serait beaucoup plus efficace et simple que la recherche ennuyeuse nécessaire consistant à parcourir à la main les masses de textes publiés dans la Gazette du Canada.

Une autre méthode que le Groupe de travail pourrait examiner à titre de moyen possible pouvant fournir les préavis de règlements projetés consisterait à adapter les techniques élaborées par la bibliothéconomie et connues sous le nom de Diffusion sélective de l'information (DSI). Il faudrait reconnaître que n'importe quel genre de système d'accès ou d'avis présente le grand problème de la communication de l'information pertinente aux parties intéressées. Voilà exactement le problème auquel répond le système DSI, en aidant le bibliothécaire à déterminer les profils d'intérêt de chaque communauté utilisatrice et de s'assurer que l'information recherchée par ces utilisateurs leur sera fournie. Les bases du système DSI pourraient être

instaurées soit dans les ministères, soit dans un organisme central tel le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor. Un règlement proposé serait automatiquement envoyé, en vue d'obtenir suggestions et commentaires, aux parties qui auraient fait part de leur intérêt dans le domaine particulier en cause. Ce système pourrait, au départ, être appliqué avec une méthode manuelle, mais à long terme, nous estimons que l'utilisation accrue des systèmes automatisés de recherche documentaire et d'envoi postal donneront les meilleurs résultats du point de vue des coûts.

Nous ne voyons aucune raison pour laquelle la plupart des commentaires sur les projets de règlements ne seraient pas rendus publics; nous croyons cependant qu'il ne faudrait pas imposer au gouvernement ou à ses organismes de publier de tels mémoires, parce que nous ne croyons pas, simplement, que les coûts à engager seraient justifiables à l'heure actuelle. Nous sommes d'avis également que le gouvernement ne devrait pas être empêché de promettre d'agir sous le sceau du secret, pour les motifs déjà énoncés plus haut sous la proposition 1.

PROPOSITION 3 - "LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT VEILLER À CE QUE LES "GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC" SOIENT EN MESURE DE PARTICIPER PLEINEMENT À L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX, SOIT EN PARTICIPANT À LEUR FINANCEMENT, SOIT EN LES AIDANT DE QUELQUE AUTRE FACON.

Le Réseau téléphonique transcanadien se déclare en faveur de l'engagement effectif du public dans les procédures de réglementation. Même si, à notre avis, les intervenants ont jusqu'ici fourni des aperçus fort valables relativement aux questions présentées aux tribunaux de réglementation, nous estimons que le temps est venu de se demander sérieusement s'il ne faudrait pas mettre quelque restriction au nombre et au genre de groupements à qui il

est permis de prendre pleinement part dans les auditions tenues par les organismes de réglementation. Le mot intervenant est un terme très général qui couvre toutes les parties qui souhaitent comparaître et témoigner lors d'une audition particulière en matière de réglementation; il inclut les parties qui présentent des intérêts adverses et s'opposent à une demande, les groupements d'intérêt public, ainsi qu'une grande variété d'associations, groupes et individus intéressés.

Dans un monde parfait, il faudrait offrir une tribune à toutes les parties intéressées et de s'assurer que le financement et les autres ressources nécessaires leur sont offertes, afin qu'elles présentent un dossier satisfaisant et fassent pleinement connaître leurs vues et leurs opinions. Par ailleurs, à l'encontre de cet objectif louable, il faut considérer certains effets néfastes qui en ressortent : il ne fait aucun doute qu'à mesure de l'augmentation des participants à une audition, les coûts augmentent, l'audition tend à durer plus longtemps et à devenir plus complexe, et même à présenter souvent une assez bonne quantité de répétitions et de verbiage. À titre d'exemple, nous rappellerons que les trois sociétés membres du RTT qui sont réglementées à l'échelle fédérale ont récemment participé à une audition comportant un certain nombre de politiques et qui comptait 31 intervenants inscrits à titre de parties intéressées; cette audition formelle, tenue devant le CRTC, a duré 27 jours. En outre, nous estimons qu'avant l'audition, 800 questions ont été posées aux diverses parties engagées dans le débat. Il en est ressorti 22 volumes de transcriptions (4084 pages). À lui seul, l'index manuel du compte rendu de l'audition est d'une épaisseur de quatre pouces. À nos yeux, il ne fait aucun doute que certaines restrictions devraient être imposées tant au nombre d'intervenants d'une audition officielle de réglementation qu'à la durée de leur participation; autrement, le système de réglementation ne pourra pas tenir.

Les problèmes les plus graves sont ceux des coûts et du temps exigés pour consacrer à chaque participant tout le temps suffisant pour présenter leur cause et procéder au contre-interrogatoire des témoins.

La pratique selon laquelle un nombre croissant de tribunaux de réglementation porte les coûts engagés par les soit disant "groupements d'intérêt public" au compte des requérants encourage encore davantage les intervenants et leurs conseillers juridiques rétribués à participer aux activités de ces organismes. Malgré les avantages incontestés de leur intervention, il faut compter certains effets négatifs : les auditions sont plus longues, les coûts totaux marquent une escalade, les débats prennent une allure beaucoup plus judiciaire et donnent lieu à un chevauchement des efforts.

Nous croyons que les tribunaux de réglementation devraient avoir le pouvoir (et même le devoir) d'examiner à fond l'engagement des intervenants, y inclus celui des groupements d'intérêt publics, et de ne permettre la pleine participation à une audience formelle qu'au nombre limité de groupes qui paraissent les mieux capables de contribuer à la discussion et à l'établissement des politiques avec un organisme de réglementation. À cet égard, nous tenons à souligner qu'à l'heure actuelle, les organismes de réglementation du gouvernement fédéral n'imposent aucun critère relativement à la participation aux auditions. Nous soutenons que les tribunaux de réglementation devraient prendre en considération, avant d'accorder le droit de comparaître à un intervenant, le nombre vérifié de membres au nom desquels l'intervenant prétend parler, la performance antérieure de ce groupe à l'occasion d'auditions de réglementation, le degré d'engagement de cet intervenant dans les procédures préparatoires et au moment de l'interrogatoire, ainsi que le degré auquel les objectifs et les intérêts de l'organisation sont reliés aux questions et orientations examinées par le tribunal.

Nous estimons, en outre, que les tribunaux de réglementation devraient prévoir, dans leurs procédures, divers niveaux de participation pour les intervenants et, en particulier, pour les groupements d'intérêt public. À titre d'exemple, il devrait être possible pour ces groupements de participer d'une façon significative aux travaux en cause sans devoir nécessairement comparaître de façon formelle à l'audition, retenir les services d'un avocat et prendre pleinement part au contre-interrogatoire des témoins. À notre sens, les intervenants qui souhaitent présenter leurs opinions, y inclus les groupements d'intérêt public, même s'ils ne répondent pas aux critères établis, pourraient être acceptés d'une certaine manière en demandant à des employés du tribunal ou à un conseiller juridique d'agir comme écran, et de colliger et synthétiser les opinions diverses exprimées par les parties intéressées qui ne répondent pas aux critères ou qui ne souhaitent pas se présenter à l'audition.

Il faudrait, à notre avis, que les intervenants qui répondent aux critères établis par le tribunal disposent des fonds nécessaires pour présenter leurs vues et explorer la portée des politiques en cause devant le tribunal. Nous ne croyons pas que l'imposition des coûts aux sociétés requérantes soit la méthode la plus efficace pour favoriser cette activité. Tout d'abord, l'imposition des coûts correspond à un concept emprunté au système judiciaire qui tend à ajouter aux auditions de réglementation une atmosphère de défense dans laquelle l'objectif n'est pas de rechercher la meilleure solution de portée politique, mais plutôt de lutter en faveur des intérêts d'un "client" particulier. Le débat d'une audition prend alors une tournure trop judiciaire et les conseillers juridiques des divers groupes intéressés ont tendance à plaider leurs causes particulières au lieu de tenter d'apporter une aide

au tribunal en faisant valoir les diverses ramifications des politiques mises en cause par les problèmes qui lui sont soumis. Un deuxième désavantage s'ajoute à cette pratique d'imposition des coûts. Le pouvoir de contrôler et de limiter les coûts de réglementation est complètement laissé au jugement et à la discrétion de l'agent nommé par le tribunal à cet effet. À condition qu'il soit satisfait que chaque intervenant a fourni une contribution utile à l'audition, il peut imposer des frais illimités aux requérants. Il en résulte un contrôle financier assez difficile.

Bien que nous approuvions l'idée de trouver des ressources financières suffisantes aux intervenants et groupements d'intérêt public qui peuvent apporter une contribution positive aux procédures de réglementation, nous sommes convaincus qu'un tel appui financier ne peut pas être directement ou indirectement fourni par le gouvernement, par le biais des travaux en matière de réglementation, sans une certaine mesure de contrôle financier. Nous estimons toutefois qu'un tel contrôle ne devrait porter que sur la manière dont ces fonds sont dépensés par le groupe qui les reçoit et que les salaires et frais professionnels sont raisonnables, qu'ils ont été payés, et que les montants non dépensés soient récupérés. Le gouvernement ne devrait jamais tenter d'influencer la position politique adoptée par un intervenant ou un groupe en se servant des sommes dont il peut disposer pour contrôler ou limiter la participation. À notre avis, le gouvernement demeurera toujours responsable, politiquement, pour avoir financé ces groupes (ceux qui répondaient aux critères tels que spécifiés plus haut), mais nous ne considérons pas qu'il devrait être responsable à l'égard des opinions politiques exprimées par de tels groupes. Il est généralement reconnu, en effet, par ceux qui en ont l'expérience (et de plus en plus par l'électorat en général) que les procédures administratives ne peuvent être efficaces que si toutes les parties sont

entendues et participent d'une façon significative; or, cela n'est possible que si toutes disposent des ressources financières suffisantes. Il importe de garder un équilibre entre l'escalade des coûts des procédures de réglementation et un niveau acceptable d'aide financière permettant une participation pleine et significative des groupements d'intérêt publics. Nous sommes d'avis qu'une telle aide financière devrait être fournie directement par les ministères gouvernementaux aux groupements d'intérêt publics, et que de tels frais devraient être inclus dans les coûts normaux des procédures de réglementation.

Quel que soit le degré de financement fourni aux groupements d'intérêt publics, nous ne croyons pas probable que ces derniers puissent pour autant être aussi bien organisés que le monde des affaires, qu'il s'agisse des compagnies requérantes ou des autres intervenants du secteur privé. Les compagnies requérantes et leurs compétiteurs ont des intérêts opposés, ils ont l'avantage d'être très près des problèmes opérationnels dont il est question et sont donc mieux informés. Elles peuvent ne diriger leur effort que sur un domaine particulier et profitent de l'expérience acquise durant des années d'exploitation, sans compter l'accès qu'elles ont aux données sur l'industrie et aux analyses de marché. À l'inverse, un grand nombre de groupements d'intérêt public n'ont que des intérêts globaux et ne peuvent ainsi porter leur attention que sur des sujets de grande envergure. Qu'il nous suffise, comme exemple, de rappeler le contraste entre l'habileté relative des sociétés réglementées de télécommunications et les efforts valables dépensés sous le couvert du Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

PROPOSITION 4 - LE PARLEMENT DEVRAIT ADOPTER SANS DÉLAI UNE LOI SUR LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION QUI, SOUS RÉSERVE DE CERTAINES EXCEPTIONS, DONNERAIT ACCÈS À L'INFORMATION SUR LA RÉGLEMENTATION PUBLIQUE.

Le RTT est en faveur de l'adoption d'une législation sur la liberté de l'information et se pose quelques questions au sujet du Bill C-43 déposé récemment sous le titre de Loi sur l'accès à l'information. Nous pensons qu'une fois adoptée, une telle législation réussira en partie à détruire certaines attitudes négatives à l'égard du gouvernement, lesquelles s'inspiraient des anciennes habitudes de la part de l'administration gouvernementale à trop vouloir tout garder secret. Nous espérons que cette nouvelle loi s'avèrera utile non seulement aux membres individuels du public et aux groupements d'intérêt public, mais également aux représentants du secteur privé qui souhaitent surveiller le développement des politiques au sein du gouvernement. Elle comporte également d'importantes conséquences sur les procédures de réglementation. Rappelons, à titre d'exemple, que les permis accordés actuellement en vertu de la Loi sur la Radio (S.R.C. 1970, Ch.R-1) sont délivrés par le ministère des Communications sans aucune divulgation publique concernant les demandes toujours en instance ou des arguments qui sont soumis en faveur ou à l'encontre de l'une ou l'autre des demandes. Nous estimons qu'en autant que faire se peut, et sauf pour quelques exceptions justifiées par des raisons d'ordre pratique, les procédures de réglementation des tribunaux comme des ministères devraient être ouvertes à toutes les parties intéressées. Les décisions seront fondées sur des données financières plus complètes si toutes les parties ont l'occasion de faire valoir leur position. À l'heure actuelle, en vertu des procédures de délivrance de permis dans l'exemple cité, il n'existe simplement aucun moyen pour les parties intéressées de se tenir informées des demandes de permis en instance devant les organismes de réglementation.

Quelle que soit la législation sur la liberté de l'information, elle comportera toujours des exceptions. À notre avis, les exceptions prévues dans le Bill C-43 sont raisonnables; nous avons été particulièrement encouragés par le fait que les préoccupations exprimées par ceux qui ont participé aux procédures fédérales de réglementation ont été bien comprises par le gouvernement et que des dispositions du bill y font justement écho. À cet égard, les articles 20, 29(1), 29(5) et 42 ont tous pour but de protéger le caractère confidentiel de l'information soumise par les parties à une audition fédérale de réglementation.

Des tests normatifs ou des critères devraient être établis pour aider les tribunaux fédéraux dans les cas où les parties demandent d'assurer le caractère confidentiel. Par exemple, le CRTC exige actuellement de toute compagnie requérante de donner l'exemple d'un "dommage direct spécifique" avant que le tribunal ne mette le sceau confidentiel sur des documents. Ce test n'est pas facile à subir par les parties concernées et paraît plutôt subjectif, étant appliqué par l'équipe elle-même qui entend la demande.

À notre avis, cette question du sceau confidentiel à accorder à certains documents présentés au cours des procédures de réglementation pourrait faire l'objet d'une recherche séparée et certains critères pourraient être établis à l'intention de tous les organismes fédéraux de réglementation. Cette question pourrait faire l'objet de dispositions à l'intérieur d'une loi sur les procédures administratives, en vue de régir les méthodes imposées par tous les tribunaux de réglementation du gouvernement fédéral. Il nous semble que les critères de procédure à respecter dans les procédures de réglementation fédérale devraient être normalisés et que, sauf pour

quelques exceptions, aucun tribunal fédéral ne devrait avoir la liberté d'élaborer ses propres règles générales, des points de vue administratif et juridique, pour leur usage particulier. Il nous paraîtrait préférable de mettre sur pied un système bien organisé sur le plan interne qui pourrait être utilisé par tous les organismes de réglementation; la meilleure façon d'y arriver, à notre avis, serait d'adopter une loi sur les procédures administratives. Cette législation n'empêcherait pas l'adoption de procédures spéciales par chaque organisme particulier, mais fournirait un cadre de procédure générale.

Dans la mise en oeuvre des dispositions de la loi sur la liberté de l'information en matière de procédures de réglementation à l'échelle fédérale, de même que dans l'adoption de normes de procédure, il faudrait accorder une attention particulière aux études internes préparées pour la gouverne des tribunaux. Pour permettre à un requérant de faire une présentation complète de sa cause, il doit pouvoir faire état de toutes les données factuelles et opinions pertinentes concernant les questions devant faire l'objet des décisions du tribunal, y inclus les études internes préparées par les fonctionnaires du tribunal. Sans une telle ouverture, un participant pourrait mettre en doute l'impartialité d'un tribunal et conclure que la décision de l'organisme peut être en partie fondée sur des données et une documentation inaccessibles au public et impossibles à examiner ou à critiquer par le requérant.

Les exceptions qu'il faudrait prévoir à une politique générale d'accès aux études internes pourraient inclure les ébauches de décisions, les notes afférentes au travail quotidien, ainsi que les avis préparés par le conseiller juridique à l'intention du tribunal ou par le ministère de la Justice.

III GESTION INTERNE : AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LES GOUVERNEMENTS

PROPOSITION 5 - IL CONVIENT DRAIT DE FAIRE UNE ANALYSE SPÉCIALE DE L'IMPACT DES RÈGLEMENTS EN ÉVALUANT LES COÛTS, LES AVANTAGES ET LES EFFETS DISTRIBUTIFS DE CHAQUE PROJET DE CHAQUE LOI OU DE RÈGLEMENT FÉDÉRAL SUSCEPTIBLE D'AVOIR DES RETOMBÉES IMPORTANTES SUR LE SECTEUR PRIVÉ.

PROPOSITION 6 - L'ANALYSE DES RETOMBÉES DE CHAQUE RÈGLEMENT ET PROJET DE RÈGLEMENT DEVRAIT ÊTRE PUBLIÉE À L'AVANCE, ET TOUS LES CANADIENS DEVRAIENT POUVOIR OBTENIR CES DOCUMENTS AUPRÈS DES SERVICES FÉDÉRAUX.

Nous traiterons en même temps de ces deux propositions. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle il faudrait limiter l'exigence d'une analyse de l'impact socioéconomique (AISE) aux règlements proposés concernant la santé, la sécurité et l'équité, comme le fait actuellement le programme du Conseil du Trésor. Nous estimons, bien sûr, qu'une certaine latitude doit être laissée à l'autorité chargée d'établir un règlement, afin que les délais plus longs et les dépenses que suscite un mémoire AISE ne soient pas gaspillés sur des règlements s'appliquant à des domaines relativement peu importants. Encore une fois, des critères devraient être établis afin de guider les organismes de réglementation au sujet du genre de règlements qui exige un traitement AISE complet. Nous estimons que si un rapport AISE était exigé d'une façon universelle, beaucoup des effets négatifs de la réglementation ainsi que leurs coûts associés seraient découverts à temps et qu'ainsi armés, les gouvernements choisiraient de ne pas donner suite à bon nombre de projets de règlements.

A cause des coûts croissants que comporte le fardeau de la réglementation pour le secteur privé, aux paliers fédéral, provincial, régional et local, les

complications de la réglementation deviennent un important paramètre dont tiennent compte les hommes d'affaires pour évaluer l'offre d'un nouveau produit ou service ou le lancement d'une nouvelle activité. Certains programmes qui, autrement, seraient considérés comme rentables et comme pouvant répondre à d'autres objectifs industriels et sociaux sont remis à plus tard ou mis de côté à cause des coûts, de la complexité et des délais que supposent l'obtention des autorisations nécessaires. Il est loin d'être agréable pour un homme d'affaires d'avoir à rejeter une proposition qui serait autrement acceptable parce qu'il doit prendre en considération les coûts ou l'incertitude qu'engendrent les restrictions du système de réglementation. Cette situation devient encore plus frustrante lorsque des organismes compétitifs ne sont pas obligés de subir les mêmes épreuves de réglementation et peuvent agir librement dans un environnement non réglementé.

Un exemple aiderait peut-être. Les compagnies membres du Réseau téléphonique transcanadien louent divers terminaux de télécommunications pour les circuits de données. Nous partageons ce marché avec d'autres entreprises réglementées de télécommunications (comme CNCP Télécommunications) ainsi qu'avec un très grand nombre de fournisseurs non réglementés de terminaux. Les membres du RTT qui sont soumis à la réglementation fédérale doivent déposer une demande et obtenir une approbation pour tous les frais reliés à la location de ces terminaux. Des procédures aussi formelles auprès de l'organisme de réglementation demandent beaucoup de temps et d'argent. Ainsi est-il de plus en plus difficile pour les sociétés membres du RTT qui sont réglementées à l'échelle fédérale de demeurer compétitifs dans ce marché particulier. Pourtant, il ne paraîtrait que juste que tous les participants dans un marché donné soient soumis au même contrôle réglementaire (si tant est qu'il est nécessaire). Tout autre procédé ne peut que fausser le marché en faveur de certains participants.

Le Parlement devrait se préoccuper des effets à long terme de la réglementation, ainsi que de ses coûts sur la productivité industrielle et la compétitivité internationale du Canada. La stratégie industrielle du pays devrait-elle, particulièrement au niveau international, être marquée par le fardeau de la réglementation ? Nous considérons que la mise en oeuvre rigoureuse d'un programme du genre AISE assurerait que les effets à long terme sur les plans financiers et socioéconomiques de tous les projets de réglementation seraient connus à l'avance par l'organisme intéressé.

Advenant qu'un programme universel, du genre AISE, soit mis sur pied, nous croyons que l'endroit le plus approprié pour préparer et analyser les mémoires serait au sein des organismes ou ministères qui jouissent des pouvoirs de réglementer ou qui disposent des pouvoirs de surveillance ou de contrôle. Une coordination et une normalisation générales assurées par le Conseil du Trésor ou quelque autre organisme central comme le Secrétariat du Conseil privé pourraient sans doute être utiles, mais nous croyons que les fonctionnaires plus directement associés aux domaines faisant l'objet des règlements proposés seraient les plus compétents en termes de connaissances et d'expérience pour préparer et analyser un rapport AISE.

Nous sommes d'accord avec la proposition 6 concernant la publication à l'avance du règlement proposé, de même que la disponibilité des analyses d'impact. Nous ne croyons pas cependant que la Gazette du Canada soit un moyen efficace de communication avec le public et nous nous permettons de répéter que le gouvernement devrait faire un usage accru des systèmes électroniques de recherche documentaire et des techniques DSI afin que les parties intéressées reçoivent en temps opportun les avis concernant les nouvelles initiatives du gouvernement.

Bien que nous n'ayons aucune connaissance directe de l'application du programme partiel AISE tel qu'il est assuré par le Conseil du trésor, nous pensons qu'il serait utile d'examiner les coûts occasionnés par ce programme. Il serait en effet dommage qu'un programme créé dans le but de veiller à ce que les coûts de la réglementation soient pris en considération, au moment de décider si un règlement particulier doit être promulgué, soit lui-même une occasion de dépenses importantes et ajoute encore aux coûts de la procédure de réglementation. À notre avis, un travail satisfaisant pourrait être accompli à l'intérieur de certaines limites financières.

Malgré l'appui que nous donnons à l'idée d'un programme AISE universel, nous n'avons pas beaucoup d'espoir que des résultats très précis pourraient être obtenus en ce qui concerne les coûts; nous sommes d'avis que toutes les analyses coûts-avantages entreprises ne donneront que des estimations de l'impact que pourrait avoir l'adoption d'un règlement. En tant que société de télécommunication, nous avons eu énormément de difficultés, au niveau interne, à établir une valeur en dollars pour les coûts que nous-mêmes subissons pour le fardeau de la réglementation. Des tentatives ont été faites dans d'autres pays (notamment aux États-Unis) en vue d'évaluer les coûts de la conformité, mais nous ne sommes pas convaincus de l'exactitude de ces estimations. Évidemment, la compétence des économistes s'est peut-être améliorée dans ce domaine au cours des dernières années.

IV - GESTION INTERNE : VEILLER A CE QUE LE GOUVERNEMENT
PASSE PÉRIODIQUEMENT EN REVUE LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

PROPOSITION 7 - LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIENT ANALYSER ET ÉVALUER PÉRIODIQUEMENT LEURS DIVERSES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION.

Nous sommes d'accord avec cette proposition, mais nous réitérons encore ici ce que nous avons déjà dit sur deux aspects de la question :

- a) Il faudrait procéder à une révision des "pouvoirs de réglementation" et à une révision continue de toute la législation subordonnée qui est déléguée à des ministères ou organismes;
- b) il faudrait procéder à une révision continue de la procédure de réglementation telle qu'elle est pratiquée par les ministères et organismes de réglementation.

Nous croyons en effet que le gouvernement et ses organismes devraient procéder à de telles analyses, à condition que malgré l'insistance qu'ils placent sur les questions financières (dépenses budgétaires), ils veillent à ne pas exclure d'autres retombées socioéconomiques peut-être plus cruciales. L'analyse et le relevé des dépenses courantes sont sans doute des exercices utiles et nécessaires, mais la revue financière devrait être effectuée de façon plus habituelle à titre d'instrument de gestion. Nous pourrions citer le système d'établissement des budgets axés sur la réévaluation des objectifs, qui pourrait être considéré non pas simplement comme un mode de contrôle financier, mais plutôt comme un outil de gestion général permettant de procéder à l'examen des programmes et des activités.

Toutes les institutions (y inclus les organisations commerciales), sont censées réviser continuellement leurs activités, leur dotation en personnel et leur structure afin de s'assurer qu'elles continuent de tendre vers leurs objectifs, malgré les changements opérationnels de leur environnement. Il ne s'agit là que de bonne gestion et de bon gouvernement. La question qui se pose est celle de savoir jusqu'à quel point ce processus de révision peut être institutionnalisé, réglé et imposé de l'extérieur, et entraîner des résultats vraiment satisfaisants ou susciter des suggestions utiles de changement. Nous ne croyons pas qu'il soit réaliste de vouloir formuler et imposer une procédure de révision obligatoire, soumettant les ministères et autres organismes du gouvernement fédéral à une révision détaillée et périodique. À notre avis, un recours plus fréquent à des consultants, l'application d'un contrôle élargi par les organismes centraux et l'adoption de procédures normalisées de révision ne seraient pas véritablement pris au sérieux par les ministères et organismes et ne donneraient que des résultats superficiels; il y a également danger que des procédures de révision ainsi imposées de l'extérieur engendrent des disputes et des jalousies internes et donnent lieu à des luttes de pouvoirs qui compliqueraient encore davantage les activités gouvernementales.

V RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT : RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ INTÉGRALE

A. Évaluation par le Parlement des projets de règlements

PROPOSITION 8 - TOUS LES RÈGLEMENTS ÉDICTÉS EN VERTU DE LOIS FÉDÉRALES DEVRAIENT AUTOMATIQUEMENT ÊTRE EXAMINÉS PAR UN COMITÉ PARLEMENTAIRE COMPÉTENT.

PROPOSITION 9 - LE PARLEMENT DEVRAIT AUTOMATIQUEMENT EXAMINER L'ANALYSE D'IMPACT DE CHAQUE RÈGLEMENT, PRÉPARÉ PAR LE GOUVERNEMENT, AINSI QUE LES PROJETS DE RÈGLEMENTS L'ACCOMPAGNANT.

Aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, S.C.1970-71-72 Ch. 38, tous les textes réglementaires (sauf quelques exceptions) sont automatiquement renvoyés au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le genre de révision qui y est fait dépend du mandat qui lui a été donné par la Chambre des communes et le Sénat et n'est aucunement limité par les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Le Parlement, s'il le désire, peut élargir ce mandat. Nous considérons, pour notre part, que ce comité a su se gagner le respect des députés de tous les partis politiques à cause de la révision non partisane qu'il a toujours réussi à effectuer. Mais le personnel réduit de ce comité, ainsi que les ressources financières limitées, restreignent gravement la quantité d'examen qu'il leur est possible d'effectuer. Étant donné la masse des règlements, la tâche du comité est très lourde et il serait irréaliste de s'attendre à des révisions en profondeur.

Nous recommandons fortement qu'un support adéquat soit accordé à ce comité et à son personnel, afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle et procéder à une revue utile des règlements actuels et proposés.

Étant donné les activités non partisanes auxquelles s'est consacré ce comité dans le passé, nous considérons que ce serait faire un pas en arrière que de politiser les travaux de ce comité en nommant un personnel distinct pour chaque parti.

Dans le passé, le moyen dont disposait le comité pour faire corriger les lacunes qu'il relevait dans les

règlements, se limitait à des critiques qu'il pouvait inclure dans un rapport du comité déposé devant le Parlement. Malgré les bons résultats obtenus, il nous semble que le comité devrait disposer de moyens plus adéquats et que le Parlement devrait examiner avec soin les autres modes d'action qui permettraient au comité d'apporter les rectifications nécessaires aux règlements qui lui paraissent contenir des abus des pouvoirs discrétionnaires ou qui lui semblent présenter d'autres lacunes. Étant donné le volume de règlements qu'il doit examiner, il ne nous paraîtrait pas difficile à la Chambre des communes et au Sénat de reconnaître la nécessité d'élargir son mandat. Sans doute faudrait-il modifier la Loi sur les textes réglementaires, mais nous croyons qu'il faudrait le faire pour que le comité ait le pouvoir de désapprouver les règlements. Pour des raisons d'ordre pratique, nous ne croyons pas que l'approbation des règlements par le Parlement devrait constituer une condition préalable à leur entrée en vigueur et nous sommes d'avis que le meilleur endroit pour amender les règlements serait à la source plutôt qu'au niveau du comité de révision. Ainsi limiterions-nous les pouvoirs du comité à un pouvoir de désapprobation; toutefois, ce pouvoir pourrait être structuré de sorte que les articles séparables pourraient peut-être faire l'objet d'une désapprobation sans que le règlement complet n'en soit pour autant mis de côté. Également, la Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir que les règlements, même ceux qui sont subséquentement désapprouvés par le comité, demeurent viables pour une période intérimaire entre leur promulgation et leur examen par le comité. Le pouvoir de désapprobation ne devrait pas porter d'effet rétroactif.

PROPOSITION 10 - EN PRÉSENTANT DE NOUVELLES MESURES LÉGISLATIVES AU PARLEMENT, LE GOUVERNEMENT DEVRAIT DÉPOSER LES PROJETS DE RÈGLEMENTS NÉCESSAIRES À UN PLAN DE RÉGLEMENTATION.

Il nous paraîtrait raisonnable qu'au moment de présenter un nouveau texte législatif au Parlement, il faille également déposer les projets de règlements. Le problème auquel fait face toute personne qui tente d'analyser les effets d'un projet de législation est que cette personne porte, comme malgré elle, des "oeillères institutionnelles". La tendance est de se pencher surtout les dispositions les plus susceptibles de "faire mal" à ceux pour qui cette personne travaille, et d'analyser chaque disposition selon son application extrême. On est normalement porté à se demander : "Que peut-il arriver de pire à moi, ou à ceux qui me paient mon salaire, advenant qu'une telle disposition devienne loi?"

Une telle analyse peut donner des résultats donnant lieu à des situations théoriquement prévisibles, parce qu'elles sont techniquement possibles en vertu de la nouvelle législation, sans pour autant qu'elles soient probables dans le concret. L'investigateur sérieux doit se montrer capable de tempérer les "possibilités" par une bonne dose de bon sens; c'est à ce prix qu'il pourra évaluer de façon réaliste l'impact d'une législation proposée. Le problème est encore plus marqué dans les cas où les projets de loi contiennent des dispositions larges et générales qui ne prendront vraiment corps que par les règlements subordonnés qui seront adoptés par l'organisme de réglementation spécifié dans le texte de loi. À titre d'exemple, le gouvernement a récemment déposé le Bill C-42, Loi sur la société canadienne des postes. Le droit de faire des règlements qui est accordé à la société proposée dans l'article 17(1) du Bill C-42 contient 22 clauses distinctes ((a) à (v)). Les règlements qui pourraient être adoptés en vertu de ces pouvoirs sont innombrables.

Le Comité conjoint mixte sur les règlements et autres textes réglementaires cherche à obtenir le droit d'examiner tous les projets de législation nouvelle déléguant une autorité réglementaire. Actuellement, l'examen des règlements et autres textes réglementaires se fait postérieurement à leur adoption.

Ce que le Comité souhaite obtenir, c'est la possibilité de réviser et de présenter des commentaires sur les dispositions des projets de lois qui prévoient accorder des pouvoirs de réglementation, et de le faire avant que ces mesures ne deviennent loi. Comme le déclarait M. Baldwin, alors co-président du Comité :

"Je crois qu'il est terriblement important, lorsque l'on demande à la Chambre de tels pouvoirs au gouverneur en conseil, à un ministre ou à un organisme, que nous ayons le droit de demander pourquoi ils veulent ces pouvoirs, ce qu'ils entendent en faire, quel en sera le coût, qui sera touché par les décisions prises et quel en sera l'incidence sur l'économie."

Il pourrait très bien se produire qu'au lieu de ralentir ce travail législatif, le fait que soit éliminé tout caractère vague des textes déposés pourrait contribuer à l'accélérer. Chose certaine, ceux qui souhaitent faire des commentaires sur les textes proposés seraient beaucoup mieux informés quant à leur impact ultime.

Le Réseau téléphonique transcanadien est d'accord avec la recommandation finale de l'étude préparée récemment par le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national intitulée : Le Gouvernement Parlementaire au Canada : Évaluation Critique et Propositions de Changements":

Que les règlements (législation déléguée) envisagés dans le cadre d'un nouveau projet de loi soient, dès que possible, rédigés et joints au nouveau projet de loi au moment de la présentation au Parlement et aux comités, notamment au Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires.

Nous recommandons au groupe de travail, s'il ne l'a déjà fait, de prendre connaissance de cette étude du Business Council on National Issues, de même que des divers rapports du Comité conjoint sur les règlements et autres textes statutaires qui ont largement traité de cette question.

B. Examen parlementaire de la réglementation existante

PROPOSITION 11 - DES DISPOSITIONS DE LIMITATION DE DURÉE DEVRAIENT ÊTRE INSÉRÉES DANS LES TEXTES LÉGISLATIFS FÉDÉRAUX À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE AFIN DE S'ASSURER QUE LE PARLEMENT LES REVOIT RÉGULIÈREMENT.

PROPOSITION 12 - LE PARLEMENT DEVRAIT-IL EXAMINER LES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION EXISTANT ?

Nous estimons que les gestes à poser en vue d'apporter des changements importants dans le secteur de la réglementation constituent une prérogative du gouvernement et telle est la raison pour laquelle nous avons déclaré (après la proposition 7) que la responsabilité de la révision continue de l'activité réglementaire au niveau fédéral revient aux ministères du gouvernement fédéral eux-mêmes. Bien que le Parlement ne devrait pas être empêché d'examiner quelque domaine d'activité que ce soit, nous ne croyons pas qu'il soit possible sans une infusion massive de fonds et sans un personnel considérable, la procédure de révision continue puisse être menée d'une façon adéquate sous l'égide du parlement.

L'adoption de clauses de limitation de durée forcerait, il est vrai, les ministères et organismes de réglementation à une révision interne de leurs règlements, sans que pour autant, à notre sens, nous en arrivions à un meilleur système de réglementation. Les quelques textes de loi qui imposent déjà une révision obligatoire (tels la Loi sur les Banques, S.R.C. 1970 Ch. B-1) n'ont pas donné de résultats extraordinaires et une tendance se manifeste à reconduire la législation existante tel que requis. En outre, les clauses de limitation de durée imposent un calendrier arbitraire et exigent que les propositions législatives soient déposées au Parlement à un moment précis qui pourrait entraîner des pressions indues sur le gouvernement de l'heure, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire.

D'un point de vue positif, toutefois, les clauses de limitation de durée nous assurent que les programmes de réglementation feront l'objet d'une révision et permettent d'adopter des modifications salutaires.

C. Autres modes de participation parlementaire

PROPOSITION 13 - LES RAPPORTS ANNUELS DE TOUS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX DEVRAIENT ÊTRE DÉFÉRÉS AUTOMATIQUEMENT ET EN PERMANENCE AU COMITÉ QUALIFIÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.

PROPOSITION 14 - LA PRÉSENTATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES AINSI QUE LES MODALITÉS QUI EN RÉGISSENT L'APPROBATION PAR LE PARLEMENT DEVRAIENT ÊTRE MODIFIÉES AFIN DE PERMETTRE À CE DERNIER DE MIEUX CONTRÔLER LA FONCTION DE RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE.

PROPOSITION 15 - LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT PRÉSENTER AU PARLEMENT POUR APPROBATION UN "BUDGET DE RÉGLEMENTATION" QUI FIXERAIT DES LIMITES AUX DÉPENSES QU'UN MINISTÈRE OU ORGANISME PEUT CAUSER AU SECTEUR PRIVÉ PAR LA RÉGLEMENTATION QU'IL IMPOSE.

L'outil principal que le Parlement a toujours utilisé en vue de contrôler les activités du gouvernement est le droit qu'il possède de refuser le soutien financier, à l'occasion des procédures d'approbation des prévisions budgétaires. Il faut dire cependant que la plupart des comparutions des ministres et chefs d'organismes fédéraux devant les comités chargés d'examiner les prévisions n'ont pas été des tribunes particulièrement utiles du point de vue de l'information financière et de l'analyse des programmes. Au contraire, elles ressemblent à une sorte d'"arène" politique où le ministre ou chef de l'organisme est soumis à des questions très générales de politiques très peu reliées à la question des dépenses de son organisme. Dans bien des cas, la révision des prévisions budgétaires n'est rien de plus qu'une occasion de harceler le témoin sur les lacunes observés dans les programmes du ministère ou de l'organisme et de donner la chance aux députés de revenir sur leurs chevaux de bataille. Le Parlement pourrait faire un excellent travail dans la revue des prévisions budgétaires en exigeant qu'une plus grande somme d'efforts soit faite préalablement aux auditions, et en retenant les services du personnel d'appui nécessaire afin de procéder à un sérieux examen de tel document. Ce personnel de soutien pourrait être fourni soit directement au comité de la Chambre des communes, ou peut-être par le Conseil du Trésor. Mais à notre avis, il ne fait aucun doute que les procédures de révision financière doivent être améliorées afin de garder au Parlement le droit dont il a toujours joui de contrôler les dépenses. Nous devons dire à cet égard que la procédure d'approbation des budgets par le Parlement souffrirait mal une comparaison avec l'examen très détaillé auquel se livrent la plupart des entreprises commerciales concernant

leur projections financières de chaque année.

La dégradation des procédures de révision des dépenses gouvernementales pourrait fort bien être le résultat de la situation avantageuse où se trouve un gouvernement majoritaire, alors qu'il lui est permis d'exiger que les prévisions budgétaires soient approuvées au niveau des comités. Les membres du Parlement pourraient fort bien demander si, dans le cas de l'examen du budget, la loyauté traditionnelle à l'égard du parti exige vraiment un vote dans le sens indiqué par lui. Il devrait pouvoir être possible à un député individuel du Parlement de s'opposer (ou de donner son approbation) aux prévisions du gouvernement dans le sens de ce qui a été discuté en comité, sans subir aucun contrecoup politique de la part de son parti. Nous appuyons, en principe, l'idée d'un "budget de réglementation" qui limiterait le montant des coûts de conformité qu'un ministère particulier pourrait imposer au secteur privé, mais nous ne croyons pas dans la pratique qu'il soit possible de la mettre en application. Certaines sociétés membres du Réseau téléphonique transcanadien procèdent actuellement à des études internes en vue d'établir une estimation des coûts de conformité qui leur sont imposés par les diverses formes de réglementation, mais nous ne pourrions, à ce moment-ci, utiliser leurs chiffres d'une façon assez sûre. Vu la difficulté que les sociétés réglementées rencontrent dans l'évaluation de leurs propres coûts de conformité, il nous semble très peu vraisemblable que les membres des organismes de réglementation ou des ministères puissent être mieux placés pour formuler un budget de conformité aux règlements.

VI ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

PROPOSITION 16 - EN FIXANT LE MANDAT D'UN ORGANISME, LA LOI HABILITANTE DEVRAIT EN PRÉCISER CLAIREMENT LES PRINCIPES DIRECTEURS.

PROPOSITION 17 - TOUTE LOI PERTINENTE DEVRAIT CONTENIR UNE DISPOSITION HABILITANT LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL À MODIFIER OU À CHANGER, PAR DÉCRET, LES PRINCIPES DIRECTEURS PRÉVUS DANS LA LOI.

PROPOSITION 18 - LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DE DIRECTIVES SUR LES PRINCIPES À OBSERVER DEVRAIENT PERMETTRE AU SECTEUR PRIVÉ DE DONNER SON AVIS SUR LES MODIFICATIONS PROPOSÉES.

À la page 17 du Document d'étude, il est déclaré :

"À l'heure actuelle, trop de lois habilitantes créant des organismes de réglementation fixent des mandats qui sont trop vastes, trop vagues, voire même contradictoires."

À titre d'exemple, la Loi sur la radiodiffusion (S.R.C. 1970 Ch. B-11, Article 3) donne une description très large de la politique relative à la radiodiffusion au Canada. Cet énoncé de politiques est particulièrement important parce qu'il influe d'abord sur la manière dont l'organisme (il s'agit dans ce cas du CRTC) perçoit son rôle, et ensuite sur les tribunaux qui s'en servent pour définir la limite et la portée des pouvoirs de l'organisme de réglementation en cause. En outre, les pouvoirs d'établir des règlements dont jouissent les organismes sont également jugés d'après l'énoncé de politiques contenu dans la loi ayant institué l'organisme.

À ce même sujet, l'article 15 de la Loi sur la radiodiffusion précise les objectifs du CRTC : "le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi". Puis, selon l'article 16 (1)(b)(ix), le Conseil a le pouvoir de formuler des règlements "concernant telles autres questions qu'il estime nécessaire à la poursuite de ses objets". Ainsi, la boucle est fermée et le Conseil détient l'autorité pour établir des règlements en vue d'arriver à tout ce qui pourrait tomber sous les objectifs très généraux formulés dans l'énoncé de politiques du début du texte de loi. Le problème dont nous parlons ici a été identifié et exposé par le Comité MacGuigan dont le rapport et les recommandations ont donné lieu à la Loi sur les textes réglementaires. De même, suite à l'adoption de cette loi par le Parlement, le ministre de la Justice d'alors a fait publier une directive demandant aux autres ministres de s'assurer que les ébauches de règlements ne soient plus formulés en termes inutilement larges en ce qui concerne les pouvoirs d'établir des règlements. D'une façon spécifique, la directive rappelait que les pouvoirs accordés ne devraient pas porter sur des domaines ou des principes importants de politiques. Il est manifeste, toutefois, qu'à examiner les larges énoncés de politiques générales dans les projets de loi actuels, bien peu de restrictions sont imposées.

Nous sommes d'avis qu'il faudrait accorder plus d'attention à cet égard et que le Parlement devrait être plus engagé dans ce travail particulier. Nous recommandons au Parlement, lorsqu'il examine un nouveau texte de loi, de s'arrêter d'une façon particulière sur les pouvoirs d'établir des règlements. Nous croyons que les dispositions relatives à ce pouvoir devraient être automatiquement transmises au Comité conjoint mixte sur les règlements et autres textes statutaires, ou à tout autre comité établi par

le Parlement, afin qu'il procède à un examen parallèle. De cette manière, ce dernier pourrait acquérir de l'expérience et apporter une aide véritable aux projets de loi importants qui sont soumis au gouvernement.

Il est évidemment impossible, au moment de créer un organisme de réglementation, d'être à ce point précis dans sa loi habilitante qu'il ne puisse jouir d'aucun pouvoir discrétionnaire; il paraît normal à tous d'ailleurs, qu'il ait, en même temps que ses responsabilités administratives à exercer, un rôle à jouer dans la formulation des politiques. L'idéal serait toutefois d'atteindre un équilibre entre la précision nécessaire aux limites de son pouvoir discrétionnaire, et la capacité de manoeuvre suffisante pour s'acquitter de ses fonctions.

Quelle que soit la ligne de démarcation entre la fonction d'élaboration des politiques dont est chargé le Parlement et les pouvoirs résiduels d'établissement des politiques à confier à ces organismes, il y aura toujours place pour les initiatives des organismes non prévues par le Parlement ou pour des orientations qui n'avaient pas été prévues au moment de l'adoption de la loi habilitante. Pour couvrir ces éventualités, il nous paraît extrêmement important qu'un pouvoir exécutif soit donné au gouverneur-en-conseil afin que le gouvernement au pouvoir puisse au besoin réorienter l'action d'un organisme. Le Parlement dispose du rôle ultime en matière d'établissement des politiques et doit donc assumer la responsabilité ultime des gestes posés en vertu de la législation fédérale.

Advenant que ce pouvoir législatif soit utilisé à mauvais escient par le gouvernement, il est clair que l'organisme de réglementation perdrait la confiance dont il est investi. De même, de tels abus par le gouvernement viendraient certainement à l'attention des ennemis politiques du gouvernement, de même que des médias; ainsi,

les critiques qui en résulteraient mettraient un frein et empêcheraient de nouveaux abus.

En outre, nous croyons que ce pouvoir exécutif aurait la faveur de la plupart des organismes de réglementation, car, assez fréquemment, il se pose pour eux des problèmes d'ordre politique pour lesquels ils seraient heureux d'obtenir des directives et des conseils de la part du gouvernement. Sans ce pouvoir du gouvernement, les organismes se voient forcés de résoudre eux-mêmes les problèmes qui se posent et sont ainsi amenés à aller plus loin que le rôle d'établissement des politiques prévu pour eux aux termes de la loi.

Nous devons ajouter cependant que ce pouvoir exécutif dont disposerait le gouvernement devrait être contenu dans de justes limites par la législation adoptée par le Parlement. Le gouvernement de l'heure ne devrait pas utiliser ce pouvoir exécutif pour effectuer des changements majeurs allant au-delà de la politique formulée dans la législation. C'est dire que, à nos yeux, le gouvernement ainsi que les organismes devraient être restreints par les termes de la loi établie. Seul le Parlement peut adopter des lois et nous estimons que le gouvernement abuserait de son pouvoir exécutif s'il pouvait prendre des initiatives allant plus loin que ce que prévoient les dispositions établies.

Nous estimons que le pouvoir exécutif ne serait utilisé que dans des cas majeurs et nous ne croyons pas qu'un organisme chercherait à obtenir une directive du gouvernement en vue de régler un problème important se posant dans le contexte d'une audition adjudicative. Advenant toutefois que la question de politique soit d'une importance si fondamentale que l'organisme ne pourrait pas procéder avant que le problème ne soit réglé, la procédure pourrait alors consister à mettre fin à l'audition afin

d'obtenir plus de lumière sur la question en s'adressant au pouvoir exécutif.

Nous croyons que l'exercice d'un pouvoir exécutif ne concerne pas uniquement le gouvernement ou le ministère concerné. À notre avis, l'organisme peut apporter une importante contribution au moyen des auditions auxquelles il peut donner lieu. À cet égard, nous appuyons la proposition du Professeur Hudson Janisch concernant les questions politiques sur lesquelles le gouvernement entend publier une directive; l'organisme intéressé pourrait être invité à tenir des auditions publiques sur ces questions afin de transmettre au gouvernement des avis de toutes les parties en cause. De cette manière, le gouvernement pourrait tirer profit de diverses sources extérieures, sans compter les avis de l'organisme sur les diverses possibilités et leur valeur relative. L'organisme ferait rapport au gouvernement, mais le gouvernement ne serait pas lié par les recommandations présentées. Une fois la directive publiée, l'organisme devrait évidemment s'y soumettre.

Un dernier commentaire. Nous nous opposons à toute tentative visant à établir un traitement différent selon qu'un organisme exerce des responsabilités qualifiées de judiciaires, quasi-judiciaires ou administratives. Il est pratiquement impossible de faire une distinction entre les activités des organismes d'après une telle classification. Les tribunaux, dans l'application des règles de la justice naturelle, ont eu énormément de difficultés à déterminer si, oui ou non, les actions de tel ou tel organisme étaient d'ordre administratif ou quasi-judiciaire.

PROPOSITION 19 - IL FAUDRAIT MODIFIER TOUS LES TEXTES LÉGISLATIFS PERTINENTS POUR PERMETTRE AU GOUVERNEUR-EN-CONSEIL D'EXAMINER LES DÉCISIONS DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION LORSQUE CEUX-CI N'ONT PAS ÉTUDIÉ OU MAL APPLIQUÉ LES PRINCIPES DIRECTEURS ÉNONCÉS DANS LE TEXTE LÉGISLATIF HABILITANT OU MODIFIÉS DANS UNE DIRECTIVE DONNÉE À CE SUJET.

Le problème posé ici consiste à savoir si nous souhaitons ou non établir des organismes de réglementation en partant de la prémisse selon laquelle leurs activités ne comporteront aucune faute ni aucune erreur. Il existe évidemment toujours des procédures d'appel auprès des tribunaux, mais elles se limitent habituellement à des questions de droit ou de juridiction, de sorte qu'à moins d'actions posées de mauvaise foi par un organisme, il est improbable que les décisions concernant les faits ou les politiques soient renversées par les tribunaux.

Si nous admettons la possibilité qu'un organisme puisse se tromper en mettant en oeuvre une politique énoncée par le Parlement ou en ne tenant pas compte de facteurs socio-économiques qui dépassent sa compétence, il faut alors appuyer l'idée d'une procédure d'appel pouvant remettre en question les décisions politiques qui ont été prises par l'organisme. Le rapport final de la Commission Lambert a recommandé d'abolir le droit d'appel de décisions d'organismes de réglementation auprès des ministres responsables ou du gouverneur-en-conseil. La recommandation s'appuyait sur le fait que la procédure d'appel politique actuellement en vigueur souffrait de lacunes graves (comme la notification au parti concerné, leur droit de déposer une défense, et la nécessité d'une description juste et impartiale de la question), et il a été conclu que de tels problèmes ne pourraient pas être solutionnés par la promulgation d'un ensemble de procédures régissant les

appels politiques. Nous ne sommes pas d'accord. À notre avis, une loi sur les procédures administratives pourrait prévoir non seulement les procédures générales devant être respectées dans le cas des tribunaux de réglementation fédérale, mais aussi les critères à utiliser dans la procédure d'appel auprès du gouverneur-en-conseil.

Advenant que les appels soient abolis, les gouvernements pourraient être tentés de recourir à d'autres mécanismes plus complexes pour arriver aux mêmes résultats, y inclus l'utilisation abusive du pouvoir exécutif. En ce qui concerne les résultats, le pouvoir qu'a le gouverneur-en-conseil de mettre de côté une décision prise par un organisme de réglementation et de demander à ce dernier de soumettre de nouveau la question à une audition publique, doublée du pouvoir exécutif, revient à un plein pouvoir d'appel. Le RTT a remarqué que dans le projet de Loi sur les télécommunications, déposé devant le Parlement précédent, certains pouvoirs correspondant à ce que nous avons décrit plus haut étaient inclus; en termes de résultat, ils auraient le même effet qu'un pouvoir d'appel.

De façon générale, la procédure d'appel politique ne s'est pas montrée particulièrement efficace. Cela est dû avant tout au fait que le gouvernement n'est pas appelé à prendre une décision et que souvent, les décisions sont retenues pendant un temps exagéré. Des exemples peuvent être apportés.

B. Nominations et procédures en vigueur

PROPOSITION 20 - IL CONVIENT D'HOMOLOGUER LE PROCESSUS DE NOMINATIONS AUX POSTES DES ORGANISMES DONT LES TITULAIRES SONT DÉSIGNÉS PAR LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL. CE PROCESUS DEVRAIT PRÉVOIR QUE : a) LES DESCRIPTIONS DE FONCTIONS RÉDIGÉES POUR CHAQUE POSTE DÉCRIVENT EN DÉTAIL LES ATTRIBUTIONS CORRESPONDANTES AINSI QUE LES QUALIFICATIONS

REQUISES POUR L'OCCUPER; b) LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL CONSULTE DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PRIVÉ POUR SOLLICITER DES CANDIDATURES; c) LE GOUVERNEUR-EN-CONSEIL VEILLE À CE QUE LES PERSONNES NOMMÉES À UN ORGANISME REPRÉSENTENT TOUTE LA GAMME DES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT QUI PEUVENT INFLUER SUR LES DÉCISIONS À PRENDRE.

Il va sans dire que les organismes de réglementation, qui ont une très grande portée sur la vie des Canadiens, devraient être formés par des personnes très compétentes, des gens qui ont de l'expérience dans les domaines qu'ils sont appelés à réglementer et qui ont également une connaissance pratique des activités gouvernementales. Nous sommes d'avis que les conditions d'emploi des membres d'organismes de réglementation devraient être révisées afin de s'assurer que la rémunération, les conditions d'emploi ainsi que le transport possible des avantages rendent la situation suffisamment intéressante pour attirer les personnes les mieux qualifiées. Nous avons remarqué, en particulier, que la plupart des nominations ne valent que pour un temps limité, habituellement de 5 à 7 ans. Il y a souvent possibilité de renouvellement du mandat mais un membre -- c'est le cas au CRTC -- ne peut pas occuper son poste pour plus de deux termes consécutifs. Nous reconnaissons évidemment les avantages que peut offrir un certain roulement dans les rangs des membres d'organismes de réglementation, mais nous croyons malgré tout que certains mandats pourraient être prolongés.

Le processus des nominations aurait avantage à être plus ouvert et nous nous déclarons d'accord avec la proposition concernant les descriptions de fonctions, la sollicitation de candidatures auprès du secteur privé, ainsi que les mesures visant à ce que toute la gamme des groupements d'intérêt soit représentée parmi les membres du tribunal. En ce qui concerne ce dernier élément, cependant, nous ne croyons qu'il faille imposer de restrictions

formelles. À notre avis, la sélection des candidats en vue de nominations aux organismes de réglementation ne devrait pas exiger du gouverneur-en-conseil qu'il suive les mêmes règles que pour la composition du Cabinet. Nous croyons également qu'il serait inapproprié de choisir des candidats selon un système de représentation régionale, car ces derniers se sentiraient alors forcés de porter une attention toute particulière à leur région et de rendre des décisions dans le sens des intérêts locaux plutôt qu'à l'avantage du Canada tout entier. D'un autre côté, nous prévoyons qu'il y aura de plus en plus place pour la coopération fédérale-provinciale dans les questions de réglementation, et nous présentons quelques commentaires à ce sujet aux propositions 26, 27 et 28.

En ce qui concerne l'allusion, dans le Document d'étude, au système actuellement utilisé par le gouvernement fédéral pour les nominations au secteur judiciaire, il faut avouer que tout semble bien fonctionner; nous croyons savoir, cependant, que les commentaires demandés au comité concerné du Barreau canadien se limitent à une déclaration sur le futur candidat selon l'échelle suivante : bien compétent, compétent ou non compétent. Il faudrait à notre avis que la participation du secteur privé et du grand public relativement à la nomination de membres d'organismes de réglementation ait plus d'ampleur et que les qualités et défauts particuliers de tout candidat soient plus détaillés. Bien que nous appuyons l'idée d'une consultation plus ouverte que celle utilisée à l'heure actuelle, il faudra toujours assurer un certain caractère confidentiel aux échanges de renseignements sur les candidats possibles, et nous ne sommes pas convaincus qu'il faille établir des principes directeurs formels devant remplacer les méthodes officieuses de consultation qui se pratiquent actuellement.

À nos yeux, il est très important que les hommes d'affaires qui ont acquis des connaissances et de l'expérience dans une industrie particulière, réglementée par le gouvernement fédéral, ne soient pas exclus comme candidats à ces organismes par le simple fait de leur association passée avec l'industrie en cause. Les organismes de réglementation, particulièrement dans le contexte américain, sont souvent accusés d'être "captifs" des industries qu'ils sont chargés de réglementer. Il y a là un aspect négatif dont il faut sûrement tenir compte dans les cas de nominations d'industriels à un tribunal de réglementation, mais les avantages que peuvent offrir une personne ayant l'expérience et la connaissance de l'organisation et des activités de cette industrie peuvent contrebalancer bien des désavantages possibles. À ce sujet, nous serions en faveur de l'adoption de mécanismes permettant aux dirigeants d'industries de participer à la procédure de réglementation sans que cela entraîne un préjudice pour leur carrière ou des sacrifices financiers pour eux-mêmes ou leur famille.

Il faut comprendre qu'il sera difficile, voire impossible, pour une compagnie réglementée de mettre de l'avant le nom d'un candidat pour un organisme appelé à prendre des décisions importantes en matière de politiques et ayant un impact direct sur cette même compagnie. Un tel candidat pourrait être injustement discrédité, par le fait même qu'il serait le candidat d'une compagnie; quant à cette même compagnie, elle pourrait elle-même faire l'objet de critiques pour avoir eu l'audace de suggérer un nom. Même pour des recherches officieuses de candidats possibles, les compagnies réglementées se montreront réticentes à s'engager dans les procédures de sélection et de nomination. C'est là une situation malheureuse. Comme solution partielle, le Groupe de travail pourrait examiner la possibilité de créer une "banque de talents" confidentielle au niveau du Bureau du Conseil privé, qui serait une sorte de dépôt central de noms de candidats pour les nominations qui sont faites par

décret. Chacun pourrait soumettre son nom, établir ses compétences et les compagnies réglementées pourraient également présenter les noms de gestionnaires particulièrement bien qualifiés. Ce moyen permettrait aux compagnies réglementées de participer à la procédure de sélection, tout en gardant leurs distances.

De façon générale, nous ne sommes pas en faveur de l'idée d'un comité parlementaire chargé de réviser les nominations et nous croyons même que si une telle révision était institutionnalisée, elle contribuerait à réduire l'intérêt que peuvent présenter les nominations à des organismes de réglementation pour des personnes pourtant bien qualifiées.

PROPOSITION 21 - LES PROCÉDURES EN USAGE DANS LES ORGANISMES DEVRAIENT ÊTRE RÉVISÉES POUR S'ASSURER DE LEUR ÉQUITÉ.

Les principes fondamentaux de l'équité doivent évidemment être respectés dans toute procédure de réglementation, mais nous ne voyons aucun besoin de révision particulière à cet égard par les organismes de réglementation. La jurisprudence en matière de droit administratif se développe de plus en plus au Canada et s'il advenait qu'un organisme de réglementation ne respecte pas les conditions d'équité qu'assurent habituellement les règles de la justice naturelles, il se retrouverait rapidement devant les tribunaux. La responsabilité de faire corriger une situation inacceptable du point de vue de l'équité revient au requérant, et nous considérons qu'à ce point de vue, le système actuel fonctionne assez bien. Nous n'avons entendu parler d'aucun abus relatif à l'équité, dans les procédures des tribunaux fédéraux, qui n'aient été corrigées.

Nous sommes en faveur de l'idée de la normalisation des procédures et encore une fois, nous croyons qu'elles pourraient être incorporées dans les

dispositions d'une loi sur les procédures administratives. L'adoption de telles procédures normalisées au niveau fédéral permettrait des pratiques mieux structurées sur le plan interne, pour les tribunaux eux-mêmes, et apporterait une amélioration générale, pour les compagnies requérantes et les groupements d'intérêt public, au mode de consultation.

PROPOSITION 22 - UN ORGANISME DEVRAIT POUVOIR DISPOSER DE TOUS LES RENSEIGNEMENTS NÉCESSAIRES AVANT DE PRENDRE UNE DÉCISION.

Manifestement, les organismes de réglementation doivent jouir des pouvoirs leur permettant d'obtenir l'information nécessaire, de sorte qu'ils disposent des données suffisantes pour les décisions qu'ils sont appelés à rendre. Nous prévoyons toutefois que la jurisprudence future imposera des restrictions aux organismes en ce qui concerne la nature des interrogatoires auxquels ils peuvent soumettre les requérants, ainsi qu'au genre de renseignements dont ils peuvent exiger la production durant les auditions publiques. Encore une fois, l'ampleur des pouvoirs dont sont investis les organismes de réglementation leur permettant d'exiger la production de données pourrait fort bien être définie dans le cadre d'une loi sur les procédures administratives.

Dans la plupart des cas, la législation servant à créer un organisme de réglementation lui accorde en même temps les pouvoirs d'exiger des rapports périodiques des entreprises du secteur privé soumis à leur domaine de réglementation. De même, la plupart des organismes de réglementation disposent du personnel suffisant pour étudier les questions de politiques discutées, et leur fournir les résultats de leurs analyses et études sur toutes les possibilités qui s'offrent à eux.

Nous sommes évidemment favorables au principe permettant aux tribunaux de réglementation d'exiger la production (ou de la faire trouver sur le plan interne) de l'information nécessaire pour décider des questions qui leur sont soumises; nous connaissons cependant des cas où l'organisme de réglementation a exigé plus d'informations qu'il n'était nécessaire pour régler les questions en cause.

Nous estimons également qu'un organisme de réglementation ne devrait pas avoir la possibilité d'engager des experts conseil en vue de procéder à des analyses de politiques particulières sans prendre en même temps la responsabilité de payer ces mêmes consultants. À titre d'exemple, le CRTC, à l'occasion d'une audition récente où devaient comparaître des compagnies membres du RTT, avait retenu les services de Pete Marwick and Partners pour une recherche poussée sur les mécanismes de répartition des recettes utilisés par le RTT. L'estimation des coûts de ce travail de consultation était de plus de 400 000 dollars. Le CRTC a ensuite tenté d'imposer les coûts de cette étude aux compagnies requérantes (en l'occurrence, la Bell Canada et la British Columbia Telephone Company). De la sorte, ces compagnies étaient appelées à assumer des dépenses considérables sur lesquelles elles n'avaient aucun contrôle, et pour lesquelles le CRTC ne pouvait pas se rendre financièrement responsable de la façon habituelle par le moyen des prévisions budgétaires. La cause est maintenant devant la Cour fédérale qui doit décider si le CRTC a le pouvoir de transférer des dépenses de consultation de cette nature à des compagnies requérantes.

En plus de l'augmentation des coûts de réglementation qui en résultera, il faut tenir compte du grave danger qu'un tel système de taxation peut entraîner sur le contrôle financier qui doit être exercé sur les activités de l'organisme de réglementation. Selon cette façon de procéder, des opérations normalement entreprises

au plan interne et par le fait même soumises au contrôle financier par le moyen des prévisions budgétaires de l'organisme seraient confiées à une firme extérieure de consultants, et les dépenses afférentes ensuite imposées aux industries réglementées qui devraient, pour leur part, s'en remettre totalement à la vérification effectuée par l'organisme.

PROPOSITION 23 - LE GRAND PUBLIC, TOUT COMME LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT, DEVRAIENT ÊTRE INFORMÉS QU'UNE QUESTION DONNÉE EST ÉTUDIÉE PAR UN ORGANISME.

Ayant reconnu l'importance qu'ont les auditions publiques pour ses intérêts, le monde des affaires s'est vite constitué les ressources nécessaires pour s'assurer que les avis d'auditions, chaque fois que cela est nécessaire, soient portés à l'attention des cadres supérieurs et que les moyens soient pris pour qu'une entreprise particulière soit représentée dans la procédure réglementaire. Il n'en va pas de même, cependant, pour les plus petites entreprises qui ne disposent pas des mêmes ressources, ni pour les membres du grand public. Voilà pourquoi nous serions en faveur de l'adoption de toute méthode pouvant assurer une plus grande diffusion des avis d'auditions en matière de réglementation. Nous répétons nos critiques relativement au recours à la Gazette du Canada et suggérons de nouveau de porter une plus grande attention aux systèmes électroniques de recherche documentaire, aux méthodes électroniques d'envoi par le courrier et aux techniques de la DSI afin de mieux informer les parties intéressées.

Un des moyens par lequel il est possible de mieux informer le grand public sur les auditions en matière de réglementation consiste à mieux informer les médias et à sensibiliser un certain nombre de journalistes aux procédures de réglementation.

Nous félicitons certains organismes, tels le CRTC, pour les méthodes qu'il utilise actuellement en vue de

s'assurer que le grand public et les parties intéressées soient bien avisés des auditions à venir; nous craignons cependant que de tels procédés soient extrêmement coûteux, tant pour les compagnies requérantes que pour le Conseil, et qu'ils grossissent indument la somme totale des frais de réglementation.

PROPOSITION 24 - UN ORGANISME DEVRAIT CONNAÎTRE L'AVIS DE TOUTE UNE SÉRIE DE GROUPEMENTS D'INTÉRÊT AFIN D'ÊTRE MIEUX EN MESURE DE PRENDRE UNE DÉCISION. POUR CELA, IL FAUDRAIT PRÉVOIR QU'UNE AIDE FINANCIÈRE OU AUTRE SERAIT ACCORDÉE À CERTAINS DE CES GROUPEMENTS.

Nous croyons que cette proposition recoupe en bonne partie la proposition 3 et nous n'avons pas d'autres commentaires à formuler.

PROPOSITION 25 - LES ORGANISMES DEVRAIENT ÊTRE TENUS DE JUSTIFIER PAR ÉCRIT LEURS DÉCISIONS. CES JUSTIFICATIONS ET TOUS LES RENSEIGNEMENTS PERTINENTS DEVRAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES PARTICIPANTS ET DU GRAND PUBLIC.

Pour que les décisions des organismes de réglementation bénéficient d'une certaine crédibilité et que les décisions d'un organisme particulier forment un tout cohérent, nous estimons qu'il est important que ces décisions soient publiées et que les groupes concernés et le grand public puissent y avoir accès. Bien que les organismes de réglementation ne soient pas liés par les règles strictes de la jurisprudence comme le sont les tribunaux, nous pensons que les tribunaux de réglementation devraient exposer les motifs de leurs décisions et indiquer comment ils appliquent la politique aux termes de la loi qui les régit. L'exposé détaillé et approfondi des motifs qui l'ont inspiré ferait ressortir l'importance et la complexité des questions de réglementation particulières dont est saisi le tribunal.

Il importe que les organismes de réglementation puissent garantir que le système en place permet d'examiner les décisions des tribunaux de réglementation et les rende largement accessibles pour le grand public. Nous proposons que les gouvernements reconnaissent que la publication de ces décisions fait partie intégrante du processus de réglementation et qu'ils s'engagent à voter les crédits nécessaires à la publication et à la diffusion de ces décisions, soit par ses propres moyens ou en recourant à des organismes tels que le Conseil canadien de la documentation juridique.

VII INSTANCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

PROPOSITION 26 - UNE DISPOSITION EXPLICITE STIPULANT QU'UN RÈGLEMENT ANNULE TOUS LES AUTRES DEVRAIT ÊTRE ADOPTÉE LORSQUE, À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE, DIFFÉRENTES DISPOSITIONS FIGURANT DANS LES LOIS À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE ET DANS DES RÈGLEMENTS POURRAIENT ENTRAÎNER DES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES.

Nous sommes d'accord avec cette proposition. Le problème que suppose la mise en application de cette proposition est que, dans bien des cas, personne ne connaît à l'avance les conflits qui sont susceptibles de survenir entre deux systèmes de réglementation mis sur pied en vertu de textes de loi distincts. L'annonce anticipée des règlements pourra être de quelque utilité. Advenant une situation de conflit où la loi habilitante ne comporte aucune disposition prévoyant le conflit en question ou le double emploi, il y aurait peut-être lieu de songer à instituer une procédure qui permettrait aux parties en litige d'obtenir justice. La future Loi sur les procédures administratives pourrait comporter une disposition suivant laquelle l'entreprise réglementée qui constate une situation de conflit ou un double emploi pourrait demander que l'affaire soit soumise à une audition conjointe par les organismes de réglementation en cause; les organismes

Malheureusement, la publication et la diffusion des motifs des décisions concernant les cas innombrables sur lesquels les tribunaux de réglementation sont appelés à statuer entraîneraient des frais considérables. Le RTT est d'avis que, par mesure d'économie, il faudra que les différents tribunaux de réglementation se concertent en vue de mettre sur pied des moyens uniformisés de publication et de communication des renseignements. En particulier, le RTT est convaincu que l'utilisation des systèmes électroniques de recherche documentaire est la méthode de l'avenir, ne serait-ce que pour des raisons d'économie. Récemment, le RTT a accordé une aide financière au Conseil canadien de la documentation juridique, un organisme à but non lucratif bénéficiant de l'appui des gouvernements, du barreau et autres organisations soucieuses de rendre la loi accessible au grand public et chargé de publier un bulletin sur la réglementation, dans lequel seront analysées les décisions des tribunaux chargés de questions reliées aux domaines des télécommunications, des transports et de l'approvisionnement en électricité. L'objectif est de faire paraître un bulletin sur la réglementation sous forme de copie en clair et également, de tenir un enregistrement de résumés des décisions dans un système électronique en direct de recherche documentaire. Le but du programme est de faire en sorte que chaque tribunal de réglementation soit informé des activités et des décisions des autres tribunaux et que s'établisse un meilleur climat de coopération et de communication entre ces divers organismes. L'objectif visé est également de faciliter l'accès du public aux décisions en matière de réglementation, de minimiser le coût global, en espérant qu'ainsi la réglementation de chacun de ces domaines s'effectue de manière plus circonstanciée et plus cohérente.

seraient contraints par la loi d'en arriver à un compromis ou, à défaut de tel compromis, de rendre inopérants les règlements conflictuels.

PROPOSITION 27 - DES NÉGOCIATIONS DEVRAIENT AVOIR LIEU DIRECTEMENT ENTRE GOUVERNEMENTS EN VUE DE CONCLURE UN ACCORD OFFICIEL SUR LES QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION JUSTIFIÉES. APRÈS QUOI, TOUT POUVOIR, TOUTE ATTRIBUTION OU FONCTION D'UN MINISTÈRE OU D'UN ORGANISME AUQUEL L'ACCORD S'APPLIQUE DEVRA ÊTRE EXERCÉ CONFORMÉMENT À L'ACCORD CONCLU.

PROPOSITION 28 - LORSQU'UNE ENTREPRISE DU SECTEUR PRIVÉ DÉSIRE OBTENIR UNE APPROBATION OU UNE AUTORISATION AUX TERMES DE PLUSIEURS RÈGLEMENTS, LA PROCÉDURE DEVRAIT ÊTRE UNIQUE.

Comme il a été mentionné dans l'introduction du présent mémoire, certaines sociétés affiliées au RTT tombent sous la réglementation de tribunaux fédéraux (Télésat Canada, Bell Canada et la British Columbia Telephone Company), alors que les sept autres sociétés affiliées sont réglementées par les provinces. En raison de cette diversité, il est facile de voir pourquoi le RTT souhaite si ardemment que s'intensifie la coordination et la coopération entre les organismes de réglementation, des niveaux fédéral et provincial. Malheureusement, aucune initiative valable en ce sens n'a été prise par les organismes chargés de réglementer les télécommunications, en raison des conflits traditionnels entre les diverses instances sur la question de savoir qui, selon la constitution, doit réglementer dans ce domaine et, plus récemment, en raison des rencontres fédérales-provinciales concernant le rapatriement et la refonte de la constitution.

Un exemple de conflit en matière de réglementation serait peut-être utile pour faire sentir au Groupe de travail les frustrations que peut susciter une situation de conflit. En 1978, les sociétés membres du RTT ont décidé de demander des changements au tarif (des hausses et des baisses) utilisé pour les appels interurbains du RTT. Des demandes en bonne et due forme ont été déposées auprès de la Public Public Utilities Board de l'Alberta, du Board of Commissioners of Public Utilities de la Nouvelle-Écosse et auprès du CRTC.

Le nouveau tarif a été approuvé provisoirement en Alberta avec prise d'effet au 1er août 1978 et l'Alberta Government Telephone a été enjointe de l'appliquer à la date prévue. Une décision similaire a été prise en Nouvelle-Écosse avec prise d'effet à la même date. Cependant, ce n'est que le 13 octobre 1978 que le CRTC a accordé l'approbation provisoire.

Pour la période du 1er août 1978 au 13 octobre 1978, il a été impossible au RTT de maintenir des taux uniformes dans l'ensemble du Canada pour les appels de même nature et de même durée. L'entente sur les recettes invoquée par le RTT prévoit que toutes les sociétés participantes doivent pratiquer des taux uniformes et, pour la période au cours de laquelle il y avait une disparité de tarifs approuvés, l'entente a dû être modifiée temporairement. En reportant sa décision, le CRTC ne faisait qu'accroître la complexité du processus de répartition des recettes et exacerber l'animosité entre les instances concernées.

Nous espérons qu'une fois la constitution canadienne rapatriée, les domaines de compétence seront mieux impartis aux paliers de gouvernement fédéral et provinciaux dans de nombreux secteurs faisant actuellement l'objet de litige entre les deux niveaux de gouvernement, y compris les communications. Pour le moment, chaque occasion

qui se présente où les deux paliers de gouvernement exercent des activités concurrentes, laisse présager un chevauchement accru, des doubles emplois et des risques de conflit.

Il n'a pas été impossible aux sociétés membres du RTT, dans l'exploitation de leur entreprise à l'échelle nationale, de prendre en considération et de protéger les besoins et les aspirations des régions; ainsi croyons-nous que des mécanismes équivalents pourraient être mis au point pour les organismes de réglementation. Il suffit de faire preuve de coordination et de savoir élargir ses vues à l'échelle nationale.

Dans la perspective plus restreinte de la réglementation des télécommunications, voici certains mécanismes qui pourraient être mis en place pour favoriser un partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de réglementation :

a) participation de représentants des provinces ou de leurs organismes de réglementation (à titre d'observateurs ou d'intervenants), aux auditions des organismes fédéraux de réglementation conformément à l'alinéa 27 (6) du Bill C-16, Loi sur les télécommunications;

b) et réciproquement, participation de représentants du gouvernement fédéral aux audiences des organismes provinciaux de réglementation;

c) nomination par les provinces de membres du comité exécutif du CRTC;

d) institution d'un comité provincial du CRTC (nommé par les provinces) qui, de concert avec le comité exécutif, se chargerait de la réglementation d'un secteur précis où seront définis les "services interprovinciaux";

e) institution, aux termes d'une loi fédérale, d'un organisme de réglementation nouveau et distinct qui se chargera de régler les questions relatives aux sociétés de communications interprovinciales;

f) mise sur pied d'un centre de coordination non officiel et non structuré, par l'intermédiaire duquel tous les organismes de réglementation pourraient débattre de questions de principes ayant une portée nationale en vue de résoudre un conflit. On pourrait prendre pour modèle à cet égard le comité de réglementation mixte établi par le CRTC pour les audiences du RTT, ou encore, l'instituer en dehors du processus officiel de réglementation. Le comité des télécommunications de la Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT) pourrait éventuellement prendre en charge l'administration du centre en question;

g) tenue d'audiences sur les taux ou questions doubles devant les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation, tout conflit éventuel étant résolu en invoquant le principe de la souveraineté, fédérale ou provinciale;

h) tenue d'audiences mixtes par les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation, telles que déjà recommandées par le RTT, au cours desquelles les deux instances (ou toutes les instances) touchées par la question entendraient les mêmes dépositions et les mêmes témoignages.

Nous sommes confiants que, quel que soit le mécanisme mis au point par l'État pour favoriser un partage de la responsabilité en matière de réglementation, que ce soit au moyen d'un comité mixte ou par des audiences mixtes devant des représentants de chacune des commissions, l'objectif visé et le résultat final nous amèneront à une simplification du processus de réglementation, satisfaisant ainsi à une demande croissante de la part du public. Si cette entreprise réussit, non seulement les abonnés du

téléphone et les différents agents économiques en bénéficieront-ils, mais nous aurons également été témoins d'un bel exemple de savoir-faire politique.

IX MOT DE LA FIN

L'étude du processus de réglementation et de la "réforme en matière de réglementation" connaît une certaine vogue et est devenue une activité de prédilection pour les économistes, les juristes et les consultants. Déjà, du bon travail a été fait. Cependant, il ne faut jurer de rien tant que les nombreuses propositions avancées ne seront pas mises à l'essai et appliquées par les seules institutions qui sont habilitées à effectuer des réformes en profondeur, c'est-à-dire les assemblées législatives provinciales et le Parlement.

Nous sommes encouragés par le mandat qui a été confié au Groupe de travail et par l'importance qui a été accordée au rapport que vous avez déjà déposé devant le Parlement. Nous attendons avec impatience de connaître vos conclusions et, un jour, de les voir mettre à exécution.

APPENDICE «RR-9»

LA REGLEMENTATION PUBLIQUE CANADIENNE
COMMENTAIRES GENERAUX
PRESENTES PAR UNE ENTREPRISE CANADIENNE MIXTE

MEMOIRE DE TELESAT CANADA
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIERE DE REFORME DE LA REGLEMENTATION

LE 25 SEPTEMBRE 1980

P R E F A C E

Télésat Canada

Télésat Canada est une société créée en 1969 par une loi du Parlement, la Loi de la Télésat Canada. Cette loi, telle qu'amendée par des lettres patentes supplémentaires, stipule que la société a pour objet de créer des systèmes de télécommunications par satellite pouvant fournir, sur une base commerciale, des services de télécommunications entre des endroits situés au Canada et, sous réserve des conventions intergouvernementales appropriées, à et entre d'autres endroits. Télésat n'est ni un mandataire de Sa Majesté ni une société de la Couronne, mais une entreprise commerciale de services de télécommunications par satellite. De concert avec neuf sociétés importantes de téléphone au Canada, Télésat est membre du Réseau téléphonique transcanadien.

Le capital actions émis de la société est détenu en proportions égales par le Gouvernement du Canada et les entreprises agréées d'exploitation de télécommunications. A l'origine, il avait été envisagé d'émettre et de répartir les actions de la société entre les sociétés d'exploitation de services de télécommunications, le gouvernement fédéral et, à titre de troisième catégorie, entre un groupe diversifié d'individus et sociétés répondant aux exigences statutaires. Cette dernière participation, soit celle du public et des utilisateurs possibles du système, avait d'abord pour but de leur assurer une part dans la propriété et le contrôle de la société. Les motifs qui avaient présidé à ce projet d'émission publique d'actions demeurent toujours valides. Voilà pourquoi l'un des objectifs à long terme de Télésat consiste à atteindre

des niveaux de rentabilité qui feraient d'une telle émission d'actions une occasion de placement intéressant pour le grand public.

Le système de télécommunications de Télésat qui comporte trois satellites opérationnels circulant en orbite géosynchrone, des installations de repérage et de poursuite, de télémessure et de télécommande, dispense des services de communications vocales, de radiocommunications ainsi que de transmission de données d'un bout à l'autre du Canada, y compris des services destinés à plusieurs communautés du nord du pays.

Télésat est une société assujettie à la réglementation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ainsi qu'à celle du ministère fédéral des Communications. Le Conseil est chargé d'assurer que tous les tarifs sont justes et raisonnables et que les sociétés exploitantes sous sa juridiction ne pratiquent aucune discrimination injuste en ce qui concerne leurs taux, services et installations. Il a également pour tâche d'approuver tout accord passé entre les sociétés exploitantes relativement à l'échange de trafic de télécommunications. De son côté, le ministère fédéral des Communications a la responsabilité, en vertu de la Loi sur la radio et de la Loi sur le ministère des Communications, d'accorder les permis d'exploitation relativement à certains appareils de radiocommunications; il a également pour fonction de "coordonner, favoriser et recommander des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada".

La réglementation comporte inévitablement le processus plutôt complexe de l'arbitrage entre l'intérêt public et les impératifs d'ordre commercial. A cause de sa structure mixte de capital et des responsabilités qu'elle assume au titre de la propriété et de la gestion d'une ressource unique en matière de télécommunications canadiennes, Télésat est constamment confrontée à ces sortes d'arbitrage, non seulement dans les salles d'audience des organismes de réglementation, mais également dans la salle de réunion de son propre Conseil d'administration. Télésat Canada est donc particulièrement habilitée à commenter la question de la réglementation canadienne dans le secteur des télécommunications et ce, tel qu'elle se présente aujourd'hui et telle qu'elle pourrait devenir dans le futur.

Table des matières

	<u>Page</u>	<u>Numéro des propositions du Groupe de travail parlementaire</u>
Introduction	1	
La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble	2	
La primauté des politiques	5	17
La capacité d'évolution de la réglementation	6	5, 6, 7, 12
L'impact de la réglementation sur la gestion des sociétés	8	
L'impact de la réglementation sur les coûts	11	3, 5, 6, 7, 22
Le processus des audiences publiques	13	20, 23, 24
La procédure d'appel	16	19
Les niveaux fédéral et provincial de juridiction	18	26, 27, 28
Conclusion	20	

MEMOIRE DE TELESAT CANADA
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIERE DE REFORME DE LA REGLEMENTATION

Introduction

Les membres du Groupe de travail parlementaire se souviennent sûrement de la lettre du Premier ministre demandant, au nom des premiers ministres des provinces, au Conseil économique du Canada d'entreprendre une étude globale de la question de la réglementation et d'examiner les préoccupations qui se font jour concernant la masse croissante de règlements gouvernementaux, de même que les effets néfastes que pourrait avoir sur l'efficacité économique au Canada le chevauchement des compétences fédérales et provinciales en matière de réglementation. Dans le cadre de ce mandat, le Conseil a déjà entrepris plusieurs études et a publié un rapport provisoire, Rationalisation de la réglementation publique, dans lequel il formule un grand nombre de réformes importantes.

La réforme de la réglementation devrait constituer une priorité pour le Parlement, car beaucoup sont d'avis que le processus actuel de la réglementation cause de plus en plus d'inefficacité au niveau de la gestion, et pourrait même avoir retardé et empêché l'adoption de nouvelles techniques et de nouveaux services dont aurait pu profiter la nation. Certains se demandent aujourd'hui, et Télésat est de ceux-là, si l'équilibre entre les avantages et les coûts nationaux de la réglementation n'a pas été renversé et si telle n'est pas la cause partielle de certains malaises dont souffrent les Canadiens. Voilà pourquoi nous sommes heureux de saisir l'occasion qui nous est offerte d'exposer nos préoccupations devant le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation.

La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble

Au cours des dernières années, beaucoup d'attention a été accordée aux dépenses du gouvernement, à l'ampleur de ses institutions ainsi qu'à son influence croissante sur les Canadiens. A cause de cet intérêt, on a fait peu de cas de la croissance massive de la réglementation et de sa portée considérable sur la société. De nos jours, la "main invisible d'Adam Smith" est mise en cause par "le bras visible du gouvernement".

Avec cette expansion du système de réglementation, les sociétés réglementées continuent d'être placées au milieu des courants contraires que constituent les discordances entre les pressions du marché, des protagonistes de l'intérêt public, des ministères gouvernementaux, ainsi que des organismes de réglementation aux divers paliers de gouvernement. Les pressions exercées par ces institutions et groupes sont souvent divergentes, car chacune s'oriente vers un ensemble d'objectifs différents.

Dans un contexte idéal de libre entreprise, il n'existerait aucun règlement parce que le marché, avec son propre dynamisme et le jeu de ses forces particulières, s'autoréglementerait afin de répondre d'une manière sûre et efficace aux besoins de la société. Dans le cas des monopoles, les systèmes de réglementation ont d'abord été établis pour compenser l'absence des forces du marché; au cours des années, chaque système s'est de plus en plus préoccupé de conditionner et de façonner le comportement social de l'industrie. Faute de politiques expressément formulées dans les législations réglementaires, les organismes de réglementation ont été amenés

à concevoir et à interpréter de moult façons leur responsabilité en matière de réglementation, mais la tendance générale qui s'en dégage a permis de déceler une intervention croissante dans le processus de prise de décision du monde des affaires.

Le conflit entre les défenseurs d'une économie planifiée et centralisée et ceux qui, au contraire, prônent l'initiative individuelle est aussi ancien que la civilisation humaine. A l'extrême, il se manifeste par le schisme idéologique entre le capitalisme théorique et le socialisme doctrinal, mais il s'exprime également, sous une forme moins perceptible, dans le débat qui se poursuit sans cesse au sein de tous les pays, provinces, et même compagnies. L'évolution sociale suit souvent le mouvement du pendule, alors que les faiblesses d'une école de pensée sont regressées par un mouvement vers la théorie opposée. Il paraît évident que nous assistons actuellement à un léger mouvement de la base vers "la droite", en même temps qu'à une recherche, normale pour les Canadiens, vers de nouveaux compromis. Il ne fait aucun doute que la réglementation constituera, au Canada, une des caractéristiques futures de l'économie, comme elle l'a été dans le passé. A cet effet, la Chambre des communes nous a clairement fait sentir qu'elle reconnaissait les mérites d'une planification et d'un contrôle économique décentralisés, par les mots qu'elle a soigneusement choisis pour définir le mandat du Groupe de travail, à savoir: "étudier les règlements du gouvernement et faire rapport à leurs sujets afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé"(1).

(1) C'est nous qui soulignons.

Les Canadiens se rendent de plus en plus compte que l'entreprise privée constitue vraiment "le moteur de l'économie" et que la performance de la direction joue un rôle capital pour maintenir la puissance de ce moteur.

Dans le contexte canadien, la direction des sociétés est clairement chargée de la responsabilité de planifier et de gérer l'entreprise d'une façon efficace, de se montrer sensible aux buts et objectifs nationaux, de bien servir la clientèle et d'assurer un rendement financier acceptable pour ceux qui ont investi dans l'entreprise et qui en sont les actionnaires.

Le processus réglementaire, à moins qu'il ne soit mis en application d'une façon plus nuancée qu'à l'heure actuelle, détourne les gestionnaires de leur rôle traditionnel, les empêche de porter toute leur attention sur l'entreprise qu'ils ont à diriger pour se préoccuper indûment de ce processus, à cause de l'importante influence dont jouissent les organismes de réglementation dans les activités de l'industrie. Le prix qu'il a fallu payer pour cette intervention réglementaire n'a pas été infime. La perte de l'initiative sur le marché, la faiblesse des entreprises canadiennes sur les marchés mondiaux, en même temps que l'aggravation des sentiments de frustration dans les hautes sphères de l'industrie, sont attribuées par beaucoup à la réglementation qui nous est actuellement imposée. La réduction de l'efficacité et la hausse des dépenses d'exploitation dans nos entreprises se répercutent inévitablement sur les consommateurs canadiens, qui sont justement les personnes à la protection desquelles la réglementation devait d'abord veiller.

La primauté des politiques publiques

Dans l'industrie des télécommunications, il est de plus en plus courant de faire appel, à toutes fins pratiques, au processus de réglementation pour définir, par le moyen de l'adjudication, les politiques publiques. En réalité, le problème est dû aux larges pouvoirs et à la latitude presque absolue délégués aux organismes de réglementation que leur confèrent leurs lois habilitantes, mais il est aussi aggravé par cette propension qu'ont certains ministères du gouvernement d'assumer de plus en plus la responsabilité de l'établissement de politiques sans qu'ils soient capables, semble-t-il, de s'en acquitter dans les délais requis.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de formuler une liste d'objectifs établis "une fois pour toutes", les textes de loi devraient comporter des orientations et des principes assez complets et spécifiques, et conférer aux organismes de réglementation la latitude nécessaire pour une mise en application pratique. En l'absence d'une politique appropriée pour telle ou telle question, les organismes de réglementation devraient être contraints d'obtenir des directives du gouvernement. Ce dernier a évidemment l'importante responsabilité de fixer des objectifs qui soient compatibles à l'échelon national et régional et de déposer devant le Parlement des textes de loi qui permettent de faire accepter, puis de poursuivre ces objectifs.

Conformément à la proposition no 17 du Groupe de travail parlementaire, le gouvernement devrait avoir le droit, pour toute loi pertinente, de formuler des principes directeurs à l'intention des organismes de réglementation et ces derniers devraient être liés par de tels principes. Par surcroît, les cas où les lignes directrices ne sont pas explicites, ou que

des changements à des politiques importantes soient effectués au terme d'une décision réglementaire portant sur une demande en instance, les parties concernées devraient également avoir le droit de demander des directives au gouvernement. Ces directives devraient, en autant que faire ce peut, être élaborées de concert avec les responsables de la réglementation, les parties intéressées, ainsi que les ministères gouvernementaux responsables. Chaque directive, de même que les raisons qui la justifient, devrait être rendue publique. Cette manière de faire aurait pour effet de réduire les manipulations possibles de la bureaucratie qui peuvent nuire de façon indue au mécanisme de la prise de décision. Le processus d'appel, en ce qui a trait à la détermination des politiques, devrait comporter une procédure semblable.

En somme, la responsabilité afférente à la formulation des politiques publiques, comprenant également une définition de l'intérêt public, doit demeurer aux mains des représentants élus qui sont appelés à rendre compte au peuple de leurs actions.

La capacité d'évolution de la réglementation

Le processus actuel de formulation des règlements ne respecte pas l'usage de plus en plus répandu de nos jours qui consiste à consulter les parties intéressées. Télésat se déclare d'accord avec les recommandations du Conseil économique du Canada présentées dans son rapport intitulé: Rationalisation de la réglementation publique, ainsi qu'avec les propositions 5 et 6 du Groupe de travail parlementaire contenues dans leur Document d'étude et présentées dans la partie ayant pour titre: "Gestion interne: améliorer l'évaluation des nouveaux

règlements par les gouvernements", où l'accent est mis sur le fardeau de la preuve que les défenseurs doivent assumer, dans un débat ouvert, et à l'occasion duquel ils doivent démontrer, par des analyses coûts-avantages, etc. que l'adoption de nouveaux règlements sera avantageuse pour la société canadienne. Télésat est également d'avis que de telles rencontres et de telles discussions directes pourraient aider les tenants de la réglementation autant que les gouvernements à mieux comprendre les problèmes qui se posent et les occasions à saisir dans la conduite des affaires du Canada aujourd'hui.

Les règlements qui arrivent à respecter les politiques publiques ainsi que les façons de voir contemporaines ne demeureront pas toujours aussi bien adaptés. Dans les propositions nos 7 et 12 du Groupe de travail parlementaire, il est suggéré qu'une révision systématique du processus de réglementation soit entreprise à intervalles réguliers. A l'heure actuelle, le Parlement ne procède pas d'une façon suffisamment systématique et générale à un examen des régimes de réglementation en vue d'évaluer régulièrement le bien-fondé, la qualité et la valeur des règlements existants. Un programme de révision par le Parlement de chaque secteur de la réglementation constituerait un excellent moyen d'instituer et de mettre en oeuvre une obligation de faire rapport et d'effectuer les changements qui s'imposent. Ce processus fournirait l'occasion de réévaluer le bien-fondé, les objectifs ainsi que les résultats de règlements actuels et à venir, de remettre à jour et de rationaliser la législation, ou, au contraire, d'éliminer les règlements qui sont inappropriés et ne correspondent plus aux besoins. Les parties intéressées devraient avoir l'occasion de présenter et de faire valoir leurs opinions ou préoccupations, ce qui aurait pour effet de mieux faire comprendre à ces dernières le but de la réglementation en cause.

L'impact de la réglementation sur la gestion des sociétés

Dans la première partie du présent mémoire intitulée "La réforme de la réglementation: un cadre d'ensemble", nous avons traité de la tendance générale vers une réduction des interventions gouvernementales sur le marché, en même temps que du retour à la décentralisation des responsabilités vers le secteur privé. Après avoir parcouru cette partie du mémoire, nul ne sera étonné, alors, de voir Télésat Canada se déclarer fortement en faveur de l'entreprise privée, tout en attachant une grande importance à des rapports clairs et nets en ce qui concerne l'autorité, la responsabilité et l'imputabilité. La réglementation empiète inévitablement sur certaines fonctions de la direction des entreprises, mais elle n'enlève pas pour autant aux gestionnaires la dure et importante responsabilité de rendre des comptes au sujet des résultats obtenus.

La gestion des sociétés, particulièrement en ce qui concerne la planification et l'élaboration des politiques, doit être innovatrice et tournée vers l'avenir. De leur côté, les organismes de réglementation doivent s'appuyer fermement sur l'analyse des faits; l'avenir n'étant fait que de projets, le processus de la réglementation met plutôt l'accent sur le passé. Il en découle que la réglementation, de par sa nature, oriente la gestion vers un certain conservatisme, à cause des critiques que subissent inévitablement les administrations, sur la base des réalités courantes, pour leurs décisions passées.

Dans le domaine des télécommunications, les procédures de réglementation sont devenues assez lourdes. L'offre de nouveaux services, conçue à temps pour répondre aux besoins du marché, doit souvent attendre plus d'une année avant que la machine surchargée de la réglementation ne réussisse à trancher les questions. Durant ce temps, les services sont offerts aux

clients, mais sans une véritable assurance du point de vue de la continuité. Attendu cet hiatus dans le cheminement, une entreprise peut, de cette manière, se voir forcée d'opérer illégalement dans le but de remplir ses responsabilités à l'égard de ses clients. Advenant que le service proposé ne puisse pas être fourni à cause du refus de l'autorité réglementaire, la même procédure doit être reprise dans son entier. Au minimum, des dispositions devraient être prises afin d'exiger des organismes de réglementation qu'ils rendent leurs décisions, concernant les taux et tarifs proposés, dans un délai déterminé. Faute d'une décision dans le temps requis, la demande deviendrait applicable telle que soumise.

Il est manifeste, tout au moins aux yeux du secteur privé, qu'il faudrait moins d'interventions par voie de règlements. Cela pourrait se faire, en partie, par des procédures améliorées concernant la définition et la mise en oeuvre des politiques, comme nous l'avons expliqué précédemment. Des politiques publiques clairement établies permettent à la direction des sociétés de formuler des propositions de services hautement acceptables et réduisent la complexité ainsi que l'ampleur des délibérations nécessaires en matière de réglementation. En termes plus directs, et à condition que la concurrence existe dans la prestation d'un service particulier, le degré d'intervention par voie de règlements devrait être réduit au minimum.

Quand il s'agit de deux ou plusieurs fournisseurs assurant des services compétitifs, l'idée même de la réglementation directe des taux est contradictoire; pour qu'il y ait concurrence, les entreprises doivent jouir de liberté et d'indépendance dans leur recherche d'une part croissante du marché et dans l'établissement de leurs taux. La réglementation des services concurrentiels fournis par les entreprises d'utilités publiques dont le commerce principal est

de nature monopoliste devrait se limiter à un test en vue d'assurer que, dans leur ensemble, de tels services concurrentiels ne sont pas subventionnés par les services de monopole, et même qu'ils apportent une contribution positive au chapitre des coûts des services de monopole. L'établissement des taux particuliers devrait être laissé à la discrétion de ces entreprises. Dans le concret, cela reviendrait à déréglementer tous les aspects de tels services, sauf en ce qui concerne les tests afférents à la discrimination, à la préférence induite et à leur rendement.

En ce qui concerne les ententes négociées entre les entreprises réglementées et les utilisateurs, Télésat s'oppose fermement à ce que l'organisme de réglementation ait le pouvoir d'en modifier les conditions. Une entente négociée réussit en effet à établir un équilibre relativement aux avantages que peuvent en tirer deux parties, et une tierce partie ne devrait pas pouvoir d'emblée interférer dans le processus. Les pouvoirs des organismes de réglementation devraient se limiter à l'approbation ou à la désapprobation de telles ententes avec la possibilité, évidemment, de préciser les motifs de leur désapprobation et les conditions de leur approbation. Les parties pourraient alors rouvrir leurs négociations afin de rencontrer les exigences de l'autorité réglementaire. Dans l'examen qu'ils feraient de ces ententes, les organismes de réglementation devraient se montrer sensibles aux exigences du monde des affaires, ce qui laisse supposer que les utilisateurs compétents, lorsqu'ils prennent un engagement impliquant un ensemble considérable de services pour des périodes prolongées, s'attendent à retirer certains avantages du volume lui-même d'affaires qui fait l'objet du contrat. Dans de tels cas, les tests relatifs à la discrimination devraient tenter d'établir des comparaisons avec des situations semblables du point de vue du volume et autres conditions du service, plutôt que de se référer à des cas de faible utilisation.

Pour reprendre et paraphraser les paroles souvent citées de la Commission royale d'enquête Glassco sur l'organisation gouvernementale: "Laissons la réglementation aux organismes réglementaires, mais de même, laissons la gestion aux gestionnaires".

L'impact de la réglementation sur les coûts

La plus grande partie des coûts réels de la réglementation n'est pas supportée par les gouvernements. Les coûts administratifs directs engagés à ce chapitre par le gouvernement fédéral sont assez modestes; estimés à moins de 2% du budget fédéral par le Conseil économique du Canada, ils ne forment que la "pointe de l'iceberg" des coûts totaux, car ils ne tiennent pas compte de la "taxe occulte", soit les coûts directs et indirects effectivement transférés au secteur privé et qui forment les "autres coûts" liés à la conformité aux décisions des autorités, ainsi qu'à la démonstration de cette conformité. Bien qu'aucune étude n'ait été faite au Canada, les rapports publiés aux Etats-Unis laissent supposer que le secteur privé doit défrayer la somme faramineuse de 97 milliards de dollars, ou de 307 dollars par citoyen, afin de se conformer aux règlements fédéraux américains au cours d'une année.

Il y a également les coûts intangibles occasionnés par l'ensemble des procédures de réglementation: perte de pouvoir sur le marché, manque d'innovation, incertitudes, délais administratifs et esprit conservateur suscités par les critiques incessantes adressées à la direction, mais avec l'avantage que donne le recul. Bien qu'il n'existe aucun mécanisme infaillible pour déterminer de façon précise les coûts engagés, Télésat apprécierait toute tentative du

gouvernement de recourir à des analyses coûts-avantages pour évaluer les avantages nets des interventions en matière de réglementation; nous considérons en effet que cette sorte d'analyse constitue un instrument utile, quoique limité, dans ce travail d'évaluation. Comme le faisait remarquer le Conseil économique du Canada, même lorsqu'une telle analyse n'arrive pas à donner de façon précise la valeur absolue des coûts et des avantages, elle permet souvent d'identifier les différences importantes entre ces coûts et avantages; or ces différences sont souvent utiles comme telles pour faire l'appréciation du processus de réglementation. Quoique extrêmement difficile à établir, il faudrait prendre toutes les mesures utiles pour inclure, dans de telles analyses une estimation des coûts intangibles.

Dans l'industrie des télécommunications, les compagnies réglementées ont fait l'objet de pressions croissantes afin qu'elles entreprennent des études spéciales que n'exigent pas (du moins aux yeux de la direction) leurs activités courantes. Bien que Télésat endosse le principe énoncé dans la proposition no 22 relatif aux besoins qu'ont les organismes de réglementation d'une information adéquate lorsqu'ils doivent rendre une décision, de telles études, s'ajoutant encore aux demandes de plus en plus nombreuses d'information additionnelle, ont à ce point surchargé les entreprises réglementées, tant du point de vue des coûts que du temps précieux de personnel qualifié, qu'il faudrait à notre avis que de telles exigences soient désormais justifiées par ceux qui les requièrent.

Télésat est d'accord avec la proposition no 3 du Groupe de travail parlementaire à l'effet que les groupements d'intérêt public reçoivent les fonds nécessaires de la part du gouvernement afin de participer d'une façon adéquate au processus de réglementation, de préférence à la pratique

actuelle, pour ce qui regarde le secteur des télécommunications, qui impose ces coûts aux entreprises réglementées. Nous suggérons cependant d'établir une procédure d'évaluation visant à s'assurer que les groupes ainsi subventionnés représentent réellement une portion importante du public, et que leur présence soit d'une importance suffisante pour les questions en cause. Plus nombreux seront les groupes recevant une aide financière, plus nous assisterons à une escalade des coûts à cause de la prolongation des débats.

Le processus des audiences publiques

La proposition no 20 du Document d'étude du Groupe de travail signale l'importance qu'il faut attacher au processus des nominations aux tribunaux de réglementation, afin de s'assurer qu'elles représentent collectivement toute la gamme des intérêts concernés par les décisions à prendre. Il est essentiel, afin que l'organisme de réglementation soit conscient de son impact possible sur les méthodes de gestion, que la liste des nominations comporte au moins certains individus ayant occupé des postes cadres du plus haut niveau dans le secteur privé. Il importe donc de trouver des mécanismes permettant au gouvernement d'attirer et de rétribuer convenablement les personnes compétentes.

Plusieurs propositions du Groupe de travail (par exemple, les nos 23 et 24) soulèvent le problème de la participation du grand public dans la formulation et la mise en application des règlements. En ce qui concerne particulièrement le genre de réglementation directe qui s'applique aux entreprises de télécommunications et autres services publics, Télésat y voit en quelque sorte un dilemme. La participation du public dans les débats relatifs à des

services aussi importants et omniprésents que le téléphone, le gaz ou l'électricité semble vraiment impérieuse: cependant, le problème se pose au moment où l'on se rend compte de la presque impossibilité d'une participation directe importante par le grand public dans des questions aussi hautement techniques et complexes que l'approbation des tarifs. Il n'existe aucun moyen de vulgariser le problème extrêmement délicat de l'équilibre entre les coûts d'une entreprise, souvent impossibles à déterminer d'une façon suffisamment précise, et les revenus provenant des divers niveaux de tarification. La participation des citoyens aux audiences publiques, comme celles qu'organise le Conseil au niveau régional, malgré les bonnes intentions qui les animent, ont très peu de rapport avec les discussions qui prennent place lors des audiences centrales. Le public utilisateur, comme tout autre acheteur, trouvera nécessairement les taux excessifs et jugera toute demande d'augmentation inacceptable. En outre, les utilisateurs individuels trouveront difficile de traiter de façon précise des problèmes auxquels ils font face concernant la qualité de service, telle qu'ils la perçoivent, parce qu'ils n'ont ni les connaissances techniques ni les outils nécessaires pour procéder à des analyses d'ensemble concluantes ayant un impact important au niveau des données statistiques.

A notre avis, le seul moyen efficace de faire entendre le point de vue du public à l'occasion de ces audiences serait de s'en remettre à des groupes d'utilisateurs, à la condition que ces derniers soient réellement représentatifs de l'utilisateur public. Ceci exigerait qu'ils oeuvrent en collaboration beaucoup plus étroite avec le public en général afin d'isoler les problèmes concernant le service, tout en s'efforçant de le sensibiliser le plus possible aux grandes lignes de la procédure d'établissement des tarifs.

Il faudrait également, en plus des commentaires qui précèdent sur la participation du public à l'occasion des audiences, reconnaître la difficulté qu'il y a à se servir d'une information qui est, au plan commercial, tout à fait confidentielle. Des principes directeurs législatifs devraient être formulés d'une façon explicite, afin de démontrer la difficulté que présente l'utilisation de renseignements sur des sujets tels que les services concurrentiels, certains renseignements généraux et spécifiques sur le marché, les relations de travail, les négociations entre les parties et les comptes rendus des réunions des conseils d'administration, plutôt que d'exiger de l'organisme de réglementation qu'il décide du caractère confidentiel des documents, pour chaque cas particulier, au cours des procédures.

Une des questions qui paraît encore plus fondamentale aux yeux de Télésat est que le processus des audiences publiques, du moins tel qu'il existe dans le secteur des télécommunications, a graduellement revêtu une forme qui ne convient pas à la discussion rationnelle de données économiques, financières, comptables ou d'autres genres de renseignements précis. Les audiences publiques présentent souvent un caractère fortement émotif, emphatique et lourd, voire traitent avec la même approche dialectique de questions hautement techniques comme de questions d'ordre social et culturel, et autres considérations de ce genre moins tangibles dans leur nature. Télésat a remarqué que les audiences publiques tendent généralement à trouver, pour des problèmes complexes, des solutions élémentaires, trop peu nuancées, en réduisant toutes les facettes que comportent les problèmes à l'étude à leur plus simple expression. Cette situation résulte probablement en grande partie de la confrontation des parties adverses à l'occasion de ces audiences: une telle structure de rencontre met l'accent sur le débat plutôt que sur les faits à considérer. En conséquence, Télésat recommande qu'une étude

soit entreprise en vue de perfectionner la procédure des audiences publiques de manière à faire adopter des méthodes visant la solution des problèmes, au lieu de la confrontation, et favorisant tout au moins le consensus à réaliser parmi les spécialistes et experts concernés. Certaines formes de conférences, axées sur l'échange et non sur l'opposition, pourraient s'avérer fructueuses. Ainsi des spécialistes représentant l'organisme de réglementation pourraient agir à titre d'arbitres. Le consensus obtenu par les spécialistes pourrait, en dernière analyse, être soumis à l'appréciation et au jugement de l'organisme intéressé à l'occasion d'une audience publique. Cette méthode assurerait le caractère confidentiel de certains documents et favoriserait grandement la compréhension des renseignements factuels afférents à une cause, tout en laissant beaucoup de temps au cours de l'audience pour l'échange concernant d'autres questions et problèmes plus généraux.

En outre, les études faites par le personnel des organismes réglementaires qui ont une portée sur une demande en instance devraient être produites de façon à en faciliter la compréhension et, comme toute autre preuve introduite lors d'une instance, être soumises au processus normal de la discussion et de l'examen.

La procédure d'appel

Certaines décisions d'organismes de réglementation peuvent être réexaminées par le gouverneur en conseil, soit par voie d'appel ou de sa propre initiative. Dans le passé, la révision effectuée par le Cabinet a été limitée à un examen de la manière selon laquelle une politique a été appliquée, suivant la règle selon laquelle, dans le système parlementaire,

les députés élus demeurent les responsables de la formulation des politiques publiques. Un appel peut également être institué auprès de la Cour fédérale d'appel sur une question de droit ou de juridiction.

La proposition no 19 du Groupe de travail parlementaire recommande qu'un examen des décisions des organismes de réglementation ait lieu dans les cas où ces derniers n'ont pas dûment tenu compte d'une politique. Nous proposons qu'un appel au gouverneur en conseil pour toutes les questions concernant l'application des politiques publiques soit prévu dans le cadre législatif, parce que seuls les députés élus peuvent avoir la vue d'ensemble requise, assurer la coordination ainsi que les jugements pratiques d'ordre politique permettant de peser le pour et le contre des allégations contradictoires, de prendre les décisions ultimes nécessaires et de continuer à rendre des comptes au moment des scrutins. Comme l'a recommandé le Conseil économique du Canada, la disponibilité générale de ce processus devrait être reconnue par l'adoption d'une loi générale définissant les règles de procédure pour les appels au Cabinet, loi dont l'objectif serait de sauvegarder les principes de justice naturelle. Ainsi, des dispositions devraient être prises dans les textes de loi afin que toutes les parties intéressées puissent être formellement entendues et qu'elles aient libre accès à tous les mémoires déposés.

En plus de ce qui précède, nous proposons que le Groupe de travail parlementaire examine l'intérêt que pourrait offrir l'institution d'une procédure d'appel concernant les décisions erronées des organismes de réglementation fondées sur une mauvaise interprétation ou une erreur dans les faits. Actuellement, le seul moyen disponible permettant de corriger une situation dans les cas d'erreurs dans les faits consiste à demander à l'organisme de réglementation d'entendre à nouveau la demande ou de réviser sa décision.

Les niveaux fédéral et provincial de juridiction

Télésat Canada est une société exploitante de télécommunications qui exerce ses activités dans toutes les régions du Canada. Il ne faut donc pas s'étonner que le mémoire qu'il présente traite surtout de questions ayant une portée nationale. Dans ce cadre, il se pose justement des questions très sérieuses au Canada en ce qui concerne certains aspects fédéraux-provinciaux de la réglementation. Le Groupe de travail a lui-même soulevé le problème, dans ses propositions nos 26, 27 et 28, du chevauchement des juridictions entre les divers paliers de gouvernement, ou de la double réglementation.

En tant qu'institution nationale, et à titre de membre du Réseau téléphonique transcanadien, Télésat s'intéresse vivement à cette question. Plus précisément, Télésat croit fermement que les entreprises de télécommunications qui ont, comme elle, un mandat strictement national, devraient demeurer sous l'entière juridiction du gouvernement fédéral. Les organismes de réglementation provinciaux pourraient exercer à l'occasion de l'examen qu'ils peuvent faire des ententes d'interconnexion entre les entreprises, certains pouvoirs afférents à l'utilisation des systèmes de satellites en rapport avec leurs réseaux terrestres. Si on n'y prend garde, un système à longue portée comme celui des satellites pourrait facilement se voir soumis, pour ses activités courantes, à dix juridictions régionales différentes ou plus.

De façon générale, les chevauchements de juridiction nous paraissent nuire à la productivité et devraient être évités. Les cas de double réglementation de certains systèmes de télédistribution au Québec, durant plusieurs années, n'ont profité à personne; le public et les entreprises servent alors

de pions dans une joute entre deux niveaux de gouvernement, dont il ne reste ensuite rien de positif. S'il fallait que la compétence dans le domaine des télécommunications demeure divisée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il importerait de délimiter nettement les responsabilités de chacun, sans qu'il y ait de chevauchement. Dans la pratique, la seule solution possible pour éviter les situations inutilement compliquées est celle d'une législation mixte, dans laquelle les pouvoirs résiduels sont clairement attribués à l'un ou l'autre des paliers de l'administration publique.

Si le scénario que nous venons de décrire paraissait réellement souhaitable, il serait essentiel d'ajouter que pour un tel système de double réglementation, un seul organisme responsable, de l'un ou l'autre niveau de juridiction, devrait avoir la responsabilité pleine et exclusive de la viabilité financière globale du secteur réglementé. Sans cette prérogative, il y a de grandes chances qu'un palier de réglementation vienne brouiller, pour le meilleur ou pour le pire, le travail effectué par l'autre palier, au détriment des sociétés réglementées et donc, finalement, du public utilisateur.

Une autre possibilité sur laquelle il y aurait avantage à se pencher, pour ce qui concerne les activités interprovinciales des entreprises régionales de télécommunications, est celle d'un système conjoint de réglementation pour les deux niveaux de gouvernement, par le truchement d'un régie mixte fédérale-provinciale. Le succès d'un tel mécanisme dépendrait grandement des mesures effectives qui seraient prises pour la constituer.

Nous n'avons voulu, dans cette partie, que faire allusion à un sujet fort complexe. Nous savons tous évidemment que la répartition des pouvoirs fera justement l'objet d'une étude en profondeur dans le cadre des discussions actuelles sur la réforme constitutionnelle, et Télésat suivra avec grand intérêt les orientations qui se dégageront de ce débat.

Conclusion

Télésat Canada n'ignore pas les exigences conflictuelles qui se posent entre les obligations de nature publique et les impératifs de l'entreprise privée. Malgré une très grande compréhension (en partie à cause de la part du capital actions détenue par l'Etat dans notre société) des objectifs touchant l'intérêt public, les membres de la direction sont de plus en plus préoccupés par les aspects peu fonctionnels de la réglementation, telle qu'elle évolue actuellement, dans le secteur des télécommunications.

En prenant comme point de départ l'opinion de plus en plus acceptée selon laquelle l'entreprise privée est "le moteur de l'économie", le présent mémoire a fait valoir la nécessité d'établir au Canada un climat de réglementation dans lequel il sera loisible à la direction des sociétés de s'acquitter de ses fonctions d'une façon utile et efficace au bénéfice de tous les Canadiens. Certains ont insisté sur l'importance primordiale qui doit être attachée à la revitalisation des procédures d'élaboration des politiques du gouvernement, ainsi qu'à la création et au maintien de rapports clairement établis entre les dirigeants politiques et les responsables de la réglementation. Il en résulterait un climat propice à l'établissement préalable des grands objectifs nationaux, ce qui permettrait aux dirigeants d'entreprise de définir d'une

façon plus précise leurs buts commerciaux et de les faire coïncider avec les objectifs déjà formulés. Ainsi pourrait-on s'assurer que les stratégies commerciales des entreprises se développent de façon positive et harmonieuse. L'expérience de Télésat relativement à la réglementation démontre que le processus actuel est, de par sa nature, improductif, étant donné que les objectifs du gouvernement sont souvent établis à la suite des initiatives du secteur privé, et même d'après leurs résultats. Il nous paraît urgent de soumettre le régime actuel à une sérieuse révision.

Le processus de réglementation, de même que les modes d'interaction entre le gouvernement et l'entreprise privée, donnent difficilement lieu à des rapports très simples. Il n'est pas possible, dans une courte intervention comme le présent mémoire, de traiter le sujet en profondeur. Le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation fait face, par l'ampleur de son mandat, à une tâche extrêmement difficile; si elle est remplie avec succès, cependant, elle peut présenter d'immenses avantages pour tous les Canadiens.

A première vue, le présent mémoire ne correspond qu'à une "prise de position" par une entreprise canadienne. En réalité, il représente beaucoup plus, car il est inspiré par les convictions et préoccupations profondes des différentes personnes qui forment la haute direction de Télésat Canada. Nous osons croire que ce mémoire, ainsi qu'un grand nombre d'autres, facilitera les contacts personnels ultérieurs et favorisera une meilleure compréhension entre le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation et les dirigeants d'entreprises du Canada.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9.30 a.m.:

From TransCanada Telephone System:

Mr. T. Heenan, President;
Mr. P. Vivian, Legal Council.

At 11.00 a.m.:

From Telesat Canada:

Mr. E. Thompson, President;
Mr. F. Bartlett, Director, Regulatory Matters.

A 4 h 30:

Du Réseau téléphonique transcanadien:

M. T. Heenan, président;
M. P. Vivian, avocat-conseil.

A 11 heures:

De Télésat Canada:

M. E. Thompson, président;
M. F. Bartlett, directeur, Questions réglementaires.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Thursday, October 9, 1980

Le jeudi 9 octobre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 9, 1980
(38)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:02 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From Dow Chemical of Canada: Mr. J. M. Hay, President; Mr. E. Weldon, Vice-President and Mr. J. H. Douglas, Manager, Hydrocarbon Resources.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Hay made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by Dow Chemical of Canada be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-10"*).

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 OCTOBRE 1980
(38)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 02, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: De la Dow Chemical of Canada: M. J. M. Hay, président; M. E. Weldon, vice-président et M. J. H. Douglas, directeur des ressources d'hydrocarbures.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Hay fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Dow Chemical of Canada soit déposé comme pièce (*Voir pièce «RR-10»*).

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 9, 1980

• 1100

[Text]

The Chairman: We will come to order and resume our order of reference on regulatory reform.

We have with us today representatives of Dow Chemical of Canada Limited of Sarnia; represented by Mr. James Hay, president and chief executive officer; Mr. Douglas, the manager of hydrocarbon resources; and Mr. Weldon, vice-president, secretary and general counsel.

Before commencing, we would like to thank you for your very thorough brief to us and for taking the time and trouble on short notice to be with us. I understand you will be making a short presentation, after which we can return to questions.

Mr. James M. Hay (President and Chief Executive Officer, Dow Chemical of Canada Ltd.): Thank you, Mr. Chairman. Yes, we do have a few remarks to get started, and then we are happy to go into whatever area of our brief you would like to go into. We do wish to thank you for the opportunity for myself and my colleagues to appear before this parliamentary task force.

These remarks are going to be very brief and by way of additional comment, since our written presentation has already been filed with the secretary. Following my remarks I would be pleased to answer any questions, as would Mr. Weldon and Mr. Douglas. Both of these gentlemen have been deeply involved in the preparation of our brief and the supporting data that it contains.

Let me say at the outset that we believe the majority of regulations impinging on business and individuals is probably appropriate, effective and desirable from both an economic and social viewpoint. Our appearance here today is designed to focus the attention of this task force upon certain aspects of the regulatory process that we believe bear careful re-examination because they represent a threat to the basic freedoms enjoyed by all citizens or because they represent excessive costs that burden our society unnecessarily.

I would emphasize that our brief is not intended to portray the current regulatory scene as an unmitigated disaster, for it is far from that. However, we have detected trends in the regulatory process that portend increasingly serious problems for business as well as for the average citizen if certain safeguards are not incorporated.

Our written brief contains a number of items discussed in some detail. However, three major themes underlie our presentation today.

The first is the recognition that regulations in place today have an enormous effect upon virtually every aspect of the Canadian lifestyle, upon our economy and upon both public and private sectors. The existence of this task force is testimony to that fact. The second is our concern about the absence of an effective appeals procedure in more and more regulations.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 9 octobre 1980

[Translation]

Le président: Messieurs, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi sur la réforme de la réglementation.

Nous comptons parmi nous aujourd'hui des représentants de la Dow Chemical of Canada Limited de Sarnia: le président et directeur exécutif, M. James Hay, le directeur des Ressources en hydrocarbures, M. Douglas et le vice-président, secrétaire et conseiller général, M. Weldon.

Avant d'entamer les délibérations, j'aimerais vous remercier du mémoire très poussé que vous nous avez présenté et d'avoir pris le temps de venir parmi nous à si bref préavis. Je crois que vous allez faire une courte présentation qui sera suivie d'une période de questions.

M. James M. Hay (président et directeur, Dow Chemical of Canada Ltd.): Merci, monsieur le président. En effet, nous aimerions commencer par quelques brefs commentaires, après quoi nous serons heureux de répondre aux questions que vous aimerez bien nous poser sur certaines parties du mémoire que vous aimeriez approfondir. Nous désirons vous remercier de nous avoir offert, à moi et à mes collègues, l'occasion de venir témoigner devant ce groupe d'étude spécial de la Chambre.

Ces très brefs commentaires que nous apportons viennent en fait compléter la présentation écrite que nous avons déjà envoyée au secrétaire du comité. Il nous fera ensuite plaisir, à MM. Weldon, Douglas et à moi-même de répondre à vos questions. J'aimerais préciser que mes confrères ont tous deux participé assez directement à la préparation du mémoire et des données qu'il renferme.

Permettez-moi toutefois de dire en guise d'introduction que nous sommes convaincus que l'ensemble des règlements auxquels se heurtent le monde des affaires et les individus est probablement pertinent, efficace et souhaitable tant du point de vue économique que social. Or, notre présence au comité aujourd'hui vise essentiellement à attirer votre attention sur certains aspects du processus de réglementation qui, à notre avis, nécessite un examen attentif parce qu'ils menacent les libertés fondamentales des citoyens ou qu'ils entraînent des frais excessifs qui pèsent indûment sur notre société.

J'aimerais préciser que le mémoire ne vise aucunement à décrire notre réglementation comme un pur désastre, loin de là. Cependant, nous avons décelé dans le processus des tendances qui posent des problèmes de plus en plus graves au monde des affaires tout comme aux citoyens moyens, si certaines garanties ne sont pas apportées au texte.

Notre mémoire présente une analyse quelque peu détaillée d'un certain nombre de sujets, mais les commentaires que nous formulerons aujourd'hui se limiteront à trois grands thèmes.

Le premier porte sur la nécessité de reconnaître que les règlements mis en place exercent une énorme influence sur presque tous les aspects de la vie canadienne, sur notre économie et sur les secteurs publics et privés, comme en témoignent l'existence même du groupe d'étude. Notre deuxième objet de préoccupation porte sur l'absence d'une procédure d'appel

[Texte]

And the third theme is the increasing absence of parliamentary, citizen and industrial involvement in the preparation of regulations flowing from enabling legislation. We detect a declining level of accountability of our parliamentarians for the impact and intent of this process.

My comments and our written presentation are offered to this task force in a constructive sense rather than a critical one. We sincerely hope you gentlemen will accept our views in that sense. We do not believe it is productive simply to criticize without suggesting remedies as well, and we have done that in our brief.

Insofar as regulations impact on the business community, we would place one overriding request before this task force. We would strongly recommend that public servants be instructed by the legislators to write regulations establishing performance standards to be met, but avoid enshrining in those regulations detailed or even generalized rules as to how those standards must be achieved. Leave it to industry to employ their ingenuity, combined with the best available technology, to achieve the goals envisaged. Of course, that leads to close consultation among governments, the scientific and engineering communities and industry to ensure that those goals are in fact practical and achievable within a specified time frame.

We agree with and applaud your August, 1980 discussion paper, particularly wherein you said at the top of page 2:

The best way to make a frontal attack on the burden of regulation on the private sector is to examine measures that will ensure greater control over the regulatory process and greater accountability for regulatory activity.

In our brief we have attempted to do that. We have, however, addressed only a few of those issues, the ones we feel competent to comment upon.

In that connection, we represent a high technology, capital-intensive company operating in a highly competitive domestic and international marketplace. We have not chosen to duplicate the efforts of others appearing before this task force who may offer their views on economic or social matters affecting the regulatory process, nor have we attempted to respond to all of the questions raised in your discussion paper. Our written brief identifies specific problems which we have encountered, provides examples and data, and proposes remedies.

We are not indifferent to the abundant problems of our society, but only convinced that the momentum of enlightened self-interest is always better than the compulsion of law. We believe firm support of this principle affords our society the best available protection against the gradual erosion of our basic freedoms and rights. It is in this spirit that we present our views to the Parliamentary task force on regulatory reform. Thank you very much.

[Traduction]

efficace dans un nombre sans cesse croissant de règlements et finalement, le troisième souligne l'éloignement de plus en plus marqué des parlementaires, des citoyens et du monde industriel, du processus d'élaboration des règlements qui découlent d'une législation habilitante. Nous observons un taux de désengagement accru de la responsabilité de nos parlementaires face aux répercussions et aux objectifs intrinsèques de ce processus.

Les commentaires que je formule de même que notre mémoire, sont offerts au comité dans une optique constructive et non critique, et nous espérons sincèrement que vous en tiendrez compte. Nous ne croyons pas qu'il soit valable de se limiter à critiquer sans proposer de remèdes, et c'est pour cette raison que nous en avons présentés dans notre mémoire.

Quant aux répercussions des règlements sur le monde des affaires, nous aimerions vous soumettre une demande primordiale. Nous recommandons fermement aux législateurs d'enseigner aux fonctionnaires à rédiger des règlements qui fixent les normes de rendement à atteindre, en évitant de les enchaîner de règles détaillées ou même générales sur leur réalisation. Laissez l'industrie libre de faire preuve d'ingéniosité à laquelle est allié la meilleure technologie qui existe, pour réaliser les buts envisagés. Bien entendu, la réalisation d'objectifs pratiques, dans les délais impartis nécessite la consultation étroite des gouvernements, du monde scientifique et technique et de l'industrie.

Nous avons vivement accueilli votre énoncé de principe du mois d'août 1980, en particulier lorsque vous dites:

La meilleure façon d'attaquer de front l'ensemble des règlements du secteur privé est d'examiner les mesures qui assureront un meilleur contrôle du processus de réglementation et une plus grande responsabilité à l'égard de cette activité.

C'est d'ailleurs ce que nous avons cherché à faire dans notre mémoire. Toutefois, nous n'avons abordé qu'une partie de ces questions, celles pour lesquelles nous croyons détenir la compétence voulue pour formuler des commentaires.

A cet égard, nous représentons une société hautement technique, dotée d'un grand capital et œuvrant dans un marché national et international hautement concurrentiel. Nous avons choisi de ne pas répéter les opinions présentées par d'autres personnes qui sont venues témoigner devant le comité et présenter leur point de vue sur les questions d'ordre économique ou social afférentes au processus de réglementation, tout comme nous n'avons pas non plus cherché à répondre à toutes les questions soulevées dans votre énoncé de principe. Notre mémoire précise certains problèmes auxquels nous avons été confrontés, fournit des exemples et des données et propose des remèdes.

Nous ne sommes pas indifférents aux nombreux problèmes de notre société, mais simplement convaincus que l'impulsion d'auto-intérêt éclairé est toujours plus valable que la contrainte législative. Nous croyons qu'un appui solide à ce principe conférerait à notre société la meilleure protection possible contre l'érosion graduelle de nos libertés et droits fondamentaux. C'est dans cet esprit que nous présentons nos idées au présent comité sur la réforme de la réglementation. Je vous remercie de votre attention.

[Text]

Now, gentlemen, we would be pleased to answer any questions you may have or to elaborate on any points raised in our brief.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hay.

If we could commence the questioning, please, with Mr. Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman, Mr. Hay, gentlemen. I am pleased to welcome you to the committee.

I want to start with an informational question. We have had a number of organizations and representatives from the private sector appear before the committee, but in most cases they were involved with what we have come to call a regulated industry, broadcasting being a prime example. You are Dow Chemical of Canada. I can imagine how you have to come to grips with government regulation on a daily basis, but you do not regard yourself as a regulated industry in the sense of requiring a mandate from government to operate.

• 1110

Mr. Hay: Our products in various degrees are regulated in the marketplace, but we think of ourselves as competing in a marketplace.

Mr. Crosby (Halifax West): One of my reasons for asking that question is this: Do you think your company would be more or less typical of a large industrial organization in terms of the kinds of problems it has in coping with government regulations, or does it have special problems?

Mr. Hay: There are two ways of viewing that, I think. Yes, typical in a general sense, as being a private industrial concern competing in the marketplace. There is probably an identification with the chemical industry and some of the specific problems that are associated with the chemical industry, which would make us a little different than, say, somebody who is in food processing or something like that. To that degree, on industrial type it would have an effect on us.

Mr. Crosby (Halifax West): You mentioned, Mr. Hay, a preliminary report. I would caution you that in my view it is unlikely that a number of the recommendations indicated in that report will ever come into operation. I say that because it should be clearly understood that it is more or less of a discussion paper and, as I understood it, it was intended to generate discussion.

One of the fallacies of some of the material in the report is that Parliament, as an organization, can exercise control. Perhaps the failure of our system is that there is a false notion that Parliament can control what is going on in government. I feel just as helpless as you do when I am dealing with government regulation. In fact, in many cases I do not have any more advantages than you have, even as a member of Parliament. I am not putting aside the possibility, but I am afraid Parliament does not have the capability of exercising

[Translation]

Messieurs, nous serons heureux de répondre aux questions que vous aimerez poser ou d'élaborer sur certains aspects soulevés dans notre mémoire.

Le président: Merci beaucoup, M. Hay.

Nous commencerons la série de questions par M. Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. M. Hay, Messieurs, je suis heureux de vous accueillir parmi nous.

A titre d'information, j'aimerais tout d'abord vous poser une question. Un certain nombre d'organismes et de représentants du secteur privé ont déjà témoigné devant le comité, mais dans la plupart des cas, ils faisaient partie d'une industrie que nous en sommes venus à appeler une industrie réglementée, comme la radiodiffusion. Or, comme vous êtes de la *Dow Chemical of Canada*, j'imagine que tous les jours, vous êtes confrontés avec la réglementation, mais vous ne vous identifiez pas comme une industrie réglementée qui a besoin d'un mandat du gouvernement pour œuvrer.

M. Hay: Nos produits sont régis à des degrés divers sur le marché, mais nous nous identifions comme une société en concurrence sur le marché.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voici l'une des raisons pour laquelle je vous pose cette question. A votre avis, votre société est-elle plus ou moins représentative d'une grande organisation industrielle, compte tenu du genre de problèmes qu'elle doit affronter avec la réglementation canadienne ou fait-elle face à des problèmes spéciaux?

M. Hay: Il y a deux façons d'envisager cette question, semble-t-il. D'une manière générale, la société est caractéristique d'intérêt industriel privé qui connaît la concurrence sur le marché. Il est possible de s'identifier à l'industrie chimique et à certains problèmes spécifiques qui se rattachent à cette industrie, et qui nous différencierait quelque peu de, disons, quelqu'un qui se trouve dans l'industrie de la transformation des aliments ou dans une autre industrie du genre et, à ce titre, comme industrie, cela influencerait sur nous.

M. Crosby (Halifax-Ouest): M. Hay, vous avez fait mention d'un rapport préliminaire. J'aimerais vous avertir tout de suite qu'à mon avis, il est peu vraisemblable que bon nombre des recommandations préconisées dans ce rapport entrent en vigueur. Je vous le précise parce que j'estime qu'il faut bien comprendre qu'il s'agit en gros d'un énoncé de principe et, si j'ai bien compris, il visait à susciter des commentaires.

L'une des erreurs trompeuses de certains arguments du rapport veut que le Parlement puisse exercer un contrôle en tant qu'organisme. Or, il est possible que l'échec de notre système fasse faussement croire que le Parlement puisse contrôler le travail du gouvernement. Je me sens tout aussi impuissant que vous au chapitre des règlements du gouvernement. En fait, dans bon nombre de cas, je ne jouis pas plus d'avantages que vous, même comme député. Je n'écarte pas cette possibilité, mais je regrette que le Parlement ne puisse

[Texte]

the kind of control that ought to be exercised over the government regulatory process. I personally, as a member of the committee, am more interested in establishing processes or procedures, on the one hand, or people, on the other, who can exercise that control.

That leads me to ask you this: You have indicated, as one of the solution to the government regulatory problem and the possible unfairness that arise therefrom, an appeal process or procedure which would presumably have you appealing from a lower level official to a higher level of official, and perhaps beyond that to some sort of tribunal. I would like you to comment more broadly on that, particularly on if you have any reason to believe an appeal to another government official, or even to a tribunal, is going to have a different result from the kind of trouble you are now having.

Mr. Hay: Perhaps I could speak in general, and maybe Mr. Weldon would have something to add to what I say.

I would like to take that question in two pieces.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way. If we are having trouble with people, why should we trust more people?

Mr. Hay: On the appeal side, the frustrating part of being regulated is that you do not have any other route to go, faced with what you feel is impractical or even a demand that is going to reveal a proprietary process, say, in our case, or something like that. This has a number of ramifications to it, but at least the opportunity to be able to go back and say, I would like to challenge you.

• 1115

One of the things we have in this brief is this right to entry problem. That, plus the inability to appeal, are two of the things that make what really are good intentioned regulations extremely onerous on those who are practicing them; and, more importantly, on those who maybe were practising them even before they were regulated. Let us say they already have the white hat on, and there is no way for them to combat this onslaught.

I would like to comment, though, on your point about Parliament.

We do feel, and have so stated in the brief, that there might be a mechanism whereby regulations could be brought through the committee system so that those of us who might be interested could comment on them before they become something everybody has to live with. I do not think either the appeal process or the committee process would be overworked because there is not that much conflict. It is the idea that there is another way of doing it if one wishes to.

Perhaps Mr. Weldon would like to add to that.

Mr. E. Leonard Weldon (Vice-President, Secretary and General Counsel, Dow Chemical of Canada Limited): I think there needs to be a recognition that decisions of administrators can have a profound effect on a person's financial status or property rights, and if you go through the statutes you will

[Traduction]

exercer le genre de contrôle que vous souhaiteriez pour le processus de réglementation du gouvernement. Personnellement, comme membre du comité, je suis plus intéressé à des moyens d'action ou procédures, d'une part ou d'autre part, à des personnes qui peuvent exercer ce contrôle.

Ce qui m'amène à vous demander ceci: Vous avez proposé, comme solution éventuelle au problème de réglementation et à l'éventuelle injustice qui en découle, un processus ou procédure qui vous permettrait d'interjeter appel d'un niveau officiel inférieur à un palier supérieur et peut-être ensuite à une sorte de tribunal. J'aimerais que vous élaboriez quelque peu sur le sujet, en particulier si vous avez des raisons de croire qu'un appel interjeté auprès d'un autre représentant du gouvernement ou même d'un tribunal puisse donner des résultats différents du genre de difficultés auxquelles vous faites maintenant face.

M. Hay: J'aborderai la question sous son angle général et M. Weldon pourra ensuite venir compléter.

J'aimerais subdiviser la question en deux parties.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Disons que si vous avez déjà de la difficulté avec certaines gens, pourquoi devrait-on avoir confiance en un plus grand nombre de personnes?

M. Hay: Au sujet de l'appel, la partie frustrante de la réglementation vient du fait que vous n'avez aucune autre solution à emprunter lorsque vous faites face à une situation qui ne vous semble pas pratique ou même à une exigence qui vous amènera à révéler un processus spécial, disons, dans notre cas, ou quelque chose du genre. Certes, cela suppose un certain nombre de ramifications, et au moins cela nous offre une occasion de revenir pour manifester une opposition.

L'un des aspects dans le mémoire porte sur le problème du droit d'entrée auquel s'allie l'incapacité d'interjeter appel: deux éléments qui transforment des règlements bien intentionnés en solutions extrêmement coûteuses pour ceux qui y sont assujettis et, surtout pour ceux qui s'y adonnaient avant même leur adoption. Disons qu'ils ne peuvent arrêter ces assauts d'aucune manière.

J'aimerais toutefois commenter à propos de votre opinion sur le Parlement.

Nous avons l'impression et nous l'avons d'ailleurs affirmé dans notre mémoire qu'il pourrait exister un mécanisme de présentation des règlements, par le biais d'un comité, permettant aux intéressés d'apporter leurs commentaires sur ces règlements avant leur entrée en vigueur. Je ne crois pas que la procédure d'appel ou le système des comités soient surchargés car il n'y a pas beaucoup de conflit. A notre avis, on peut sûrement procéder autrement si on le désire.

M. Welson voudrait peut-être compléter.

M. E. Leonard Weldon (vice-président, secrétaire et conseiller général, Dow Chemical of Canada Limited): Il semble qu'il faille admettre que les décisions des administrateurs peuvent avoir des conséquences profondes sur la situation financière ou les droits de propriété d'une personne, et si l'on

[Text]

find there are very few cases where a citizen has any place to go.

For example, applying for a driver's licence. This is not a federal matter, it is an everyday example. If you apply for a driver's licence and the examiner turns you down, you have no place to go; all you can do is take another examination. The refusal could have been based on a bad mood that the examiner was in, or whatever.

If you apply for a licence to carry on some part of your business you can be refused, and people frequently are refused, on the grounds that, "it is departmental policy that we do not issue licences in these cases", and the citizen has literally no place to go. There is no access to the courts, he has no way to find out whether this really is the case; yet very substantial rights may be affected by the decision.

We feel that, although much of the objection to regulation is expressed in dollar terms, there is an underlying frustration with the administration of regulation. It is reflected in the frustration of the individual in his inability to go any further.

There was an example recently in Toronto which got quite a bit of attention. A young couple applied for a marriage licence and filled out the usual form. The form required that they state their religion and they left it blank on the grounds that it was no one's business. The issuer of licences, who was the city clerk of the municipality, refused to issue a marriage licence. I think everyone would say that the inability to get married is a fairly substantial cause for concern. The couple appealed, although not on any formal basis. Nevertheless, they appealed to someone like an assistant deputy minister, who said the requirements of the form did not matter; he exercised his prerogative to instruct the clerk to issue the licence.

You know, it is the everyday, little things like that, where citizens get turned away from a government office. The Dow Chemicals of this world I presume would have the resources and so on to work their way through the government system and find some resolution, but an ordinary citizen cannot do that. In very, very few cases does a statute give a citizen any place to go if he is refused on the grounds that. It is our policy, or, You have not filled out the form correctly.

We think even if there were another public servant to be appealed to, at least there would be an appearance of fairness in the system. As we say in our recommendation, the mere fact that someone more senior who presumably has some discretionary power can be involved may lead to a satisfactory resolution. We think it is very important that the committee consider something like this.

• 1120

Mr. Crosby (Halifax West): I do not at all dispute the importance of it, and I think your shout for a solution is laudatory, but I have already worked around that process and I have seen it in operation.

[Translation]

examine attentivement les lois, l'on s'aperçoit que le citoyen ne peut exercer de recours que dans bien peu de cas.

Prenons le cas des permis de conduire. Il ne s'agit pas d'une question du ressort fédéral, mais d'un exemple commun. Disons que vous demandez un permis de conduire, l'examineur peut vous refuser. Vous ne pouvez que vous soumettre à un autre examen. Or, il est possible que le refus soit le fait de la mauvaise humeur de l'examineur ou d'une toute autre raison.

Si vous demandez un permis pour poursuivre une partie de vos affaires, on peut vous le refuser, comme cela se produit souvent, sous prétexte que «le Ministère n'émet pas de permis dans ces cas». Or, le citoyen n'a littéralement aucun recours. Il n'a pas accès aux tribunaux, il n'a aucun moyen de savoir si tel est le cas et cependant cette décision peut toucher des droits très importants.

A notre avis, même si la majorité des objections formulées s'exprime en dollars, il subsiste une frustration face à l'administration d'un règlement, qui se traduit par la frustration que ressent l'individu qui ne peut poursuivre.

A titre d'illustration, prenons l'exemple récent qui a attiré pas mal l'attention à Toronto. Un jeune couple avait présenté une demande de permis de mariage sur le formulaire habituel. Le formulaire demandait qu'ils déclarent leur religion, mais ces derniers ont laissé cet espace en blanc en disant qu'il s'agissait d'une question personnelle. Devant ce fait, le responsable de la délivrance des permis, le greffier municipal, a refusé d'accorder le permis. Nous sommes tous convaincus de l'importance que représente l'impossibilité de se marier. Le couple a donc fait appel, d'une manière officieuse. Néanmoins il a interjeté appel de cette décision auprès d'une personne, comme le sous-ministre adjoint, qui a déclaré que la question du formulaire n'était pas importante. Ce dernier a donc exercé sa prérogative en ordonnant au greffier de délivrer le permis.

C'est précisément dans des petites choses de ce genre que les citoyens sont refoulés par un bureau du gouvernement. La Dow Chemical—Monde pourrait, j'imagine, avoir les moyens de remonter la filière et de trouver une certaine forme de solution, mais pas le simple citoyen. Or, ce n'est que dans quelques très rares cas qu'une loi donne aux citoyens la possibilité d'avoir recours s'il essuie un refus pour des motifs généraux, ou pour ne pas avoir bien rempli le formulaire.

A notre avis, si l'on peut faire appel à un autre fonctionnaire, le système préserve un certain semblant de justice. Comme nous le précisons, dans notre recommandation, le simple fait qu'une personne puisse compter sur la présence d'un supérieur susceptible d'exercer un pouvoir discrétionnaire peut donner lieu à une solution satisfaisante. Nous estimons très important que le comité envisage une solution de ce genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne contredis pas l'importance de vos commentaires. Au contraire, je crois que votre requête est louable, mais j'ai déjà étudié cette question en profondeur et je l'ai vue à l'œuvre.

[Texte]

First of all, if you draft an appeal procedure that involves people or a person or an officer or a tribunal, you simply escalate the level of decision-making to the practice of that highest tribunal. In other words, the lower-level official tries to anticipate what the higher-level official or tribunal is going to do, and because he is trying to follow the precedents of the higher level he will claim them, in the sense that he is following a precedent. The higher-level tribunal, if I am articulating this, will react on the basis that the lower level has been trying to implement their own policies.

Mr. Hay: Is it possible that he might want to get over on the law side at some point in the appeal? That is, where you get to the court?

Mr. Crosby (Halifax West): Let me finish that comment by saying it becomes circular. You are just going around in a circle. You think you are going up the line, but you are going around in circles. So the only solution is to have an independent appeal tribunal.

Mr. Hay: That may be.

Mr. Weldon: We stop short of recommending that because someone would immediately say, well you are going to clog the courts up and you will never get anywhere.

Mr. Crosby (Halifax West): And you are going to add to the bureaucracy and so on. You being businessmen, you think, We will just get somebody else, in the system to work a little harder and so on. I know exactly what motivates you.

Mr. Weldon: It is a balance of costs and benefits, and the absence of any place to go is surely something that should be recognized. The mere existence of a right of appeal does not necessarily lead to a flood of appeals. I think you see that in our court system.

Mr. Crosby (Halifax West): It leads to responsibility on the part of the decision-maker.

Mr. Weldon: That is right.

Mr. Crosby (Halifax West): That is exactly the point. That is the problem. Lack of responsibility on the part of the decision-maker has to be corrected in some way. How is it going to be corrected? By an appeal to a senior officer? No, I do not think so.

Mr. Hay: We are not expert in how the bureaucracy should get organized to do this.

Mr. Crosby (Halifax West): I appreciate the problem.

Mr. Hay: We are saying we have to have somewhere else to go, and I think if it was acutally an appeal system that was external to that particular act, that is fine. That would not bother us.

Mr. Crosby (Halifax West): In my view, you cannot beat around that. That is what is required—an outside appeal system or some kind of outside review that you can appeal to. I suppose you have to make it cost-effective and rational in that way.

Mr. Weldon: Perhaps because what we are dealing with is quite important even from a public point of view, we have had

[Traduction]

En tout premier lieu, si vous rédigez une procédure d'appel, cela suppose la participation de personnes, d'une personne tout au moins ou d'un agent ou d'un tribunal, et vous ne faites qu'élever le niveau de prise de décision à ce plus haut tribunal. Autrement dit, le cadre inférieur essaie de prévoir ce que son supérieur ou le tribunal fera, et comme il essaie de s'en tenir aux précédents du niveau supérieur, il invoquera le fait qu'il suit un précédent. Le tribunal supérieur, si je m'exprime clairement, réagit sur la foi que le palier inférieur aura essayé de suivre ses propres lignes de conduite.

M. Hay: Est-il possible qu'à un moment de l'appel, il veuille se mettre du côté de la loi? C'est là que vous avez recours au tribunal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de terminer en disant qu'on ne fait qu'entrer dans un cercle et tourner en rond. Vous croyez atteindre un palier supérieur alors qu'en fait, vous ne faites que tourner autour du problème de sorte que la seule solution qui s'offre à vous est celle d'un tribunal d'appel indépendant.

M. Hay: Peut-être.

M. Weldon: Nous n'avons pas voulu le recommander de peur qu'on nous accuse immédiatement de vouloir entraver le travail des tribunaux et de n'aboutir nulle part.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et vous ne ferez qu'augmenter le travail bureaucratique et ainsi de suite. Comme hommes d'affaires, vous vous dites: «Nous nous adresserons à quelqu'un d'autre du système pour travailler un peu plus fort et ainsi de suite». Je sais exactement ce que vous pensez.

M. Weldon: Il s'agit d'équilibrer la part des frais et des avantages, et l'absence d'un recours devrait être reconnue. La simple existence d'un droit d'appel n'entraîne pas forcément un déluge d'appels, comme nous le voyons dans notre système judiciaire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Cela laisse une responsabilité au décisionnaire.

M. Weldon: C'est juste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement le problème. Le manque de responsabilité du décisionnaire doit être corrigé d'une certaine manière. Comment? Par un appel auprès d'un cadre supérieur? Non, je ne le pense pas.

M. Hay: Nous ne sommes pas des experts de l'administration de la bureaucratie pour remédier à cette question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends le problème.

M. Hay: D'après nous, il faut pouvoir s'adresser ailleurs et je crois que si l'on disposait d'un système d'appel externe, ce serait bien. Cela ne nous nuirait aucunement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A mon avis, vous ne pouvez défendre cette position. Vous demandez un système d'appel externe ou un comité de revue extérieur auquel vous pourriez interjeter appel. Je présume que vous devez le rendre rentable et rationnel à la fois.

M. Weldon: Il se peut qu'en raison de l'importance des questions qui nous intéressent, même pour le public, nous

[Text]

considerable success in appealing to more senior levels of government to review administrative decisions. People have been quite responsive, but not everyone has the resources of a large company; and it is the private citizen who we think should be considered here.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, my time is up, but I want to add this to the comments. I appreciate what you are saying. I believe the answer is in the process, the public exposure of the regulatory process, and in knowing in advance what is happening.

The Chairman: A supplementary question, Mr. Berger?

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I just want to say that I think their point is well taken. The solution we arrive at is perhaps difficult.

Mr. Weldon talked about the marriage licence situation. I had a typical example of this yesterday.

The Chairman: You got married yesterday?

Mr. Crosby (Halifax West): No, they would not issue him a licence.

Mr. Berger: No, I had somebody call me up. The Immigration act is probably a great example of this kind of thing. There are many rights of appeal given within the act, but there are many decisions of bureaucrats that there is no right of appeal from. In this case, a visitor who came over with the intention of spending three months with some relatives was surprised to find on his arrival that he was only given a two-week visa. Nobody had been informed before his arrival, neither he nor his relatives over here, what length of time his visa would be for. They went to see an Immigration department official, who at first refused to give any extension. Finally, after a great deal of difficulty and an appeal to a member of Parliament, it was extended for another two weeks. But this family wants him to stay here basically until after Christmas, which seems to be reasonable, and there is no way. Also, the person is treated in a very ungentlemanly fashion, to say the least. You are treated like a criminal basically.

• 1125

So I think the point is well taken, and my question is, what kind of a solution can we come up with?

Mr. Hay: I would like to leave you with one more thought. There is a technical business side to this question; that is, where you have differing views on technical data solutions and so on. So in addition to the citizen, you have this point. It may be that industrial people have much more data, they are specialized, much more understanding; but they cannot educate, if that is the right word, the approver. That is one of the problems where this citizen thing flows back into the economic problem of dealing with regulation as the Dow Chemical Company.

[Translation]

avons obtenu pas mal de succès lors de nos appels auprès des paliers supérieurs du gouvernement en vue du réexamen de nos décisions administratives. Les gens ont été fort réceptifs, mais tout le monde ne dispose pas des moyens d'une grande société et nous devrions nous intéresser aux simples citoyens.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'ai écoulé le temps qui m'était alloué, mais j'aimerais ajouter ces quelques commentaires. Je reconnais l'importance de vos propos et je suis convaincu que la réponse peut nous être fournie par le processus lui-même, par l'intérêt que le public porte au processus de réglementation et en sachant à l'avance ce qui se passe.

Le président: Une simple question supplémentaire, monsieur Berger?

M. Berger: Merci, monsieur le président.

J'aimerais tout juste ajouter que nous avons pris note des arguments présentés. Toutefois, la solution préconisée est peut-être difficile.

Mr. Weldon a parlé d'un cas de permis de mariage. Or, hier j'ai connu un exemple typique de ce genre de problème.

Le président: Vous vous êtes marié, hier?

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): On ne lui délivrerait pas de permis.

M. Berger: Non, j'ai reçu l'appel d'une personne. La Loi sur l'immigration offre certainement un bel exemple de ce genre de situation. La loi prévoit plusieurs droits d'appel, mais bon nombre de décisions de bureaucrates sont sans recours. Or, dans le cas qui me préoccupe, une personne est venue au pays comme visiteur, dans l'intention de passer trois mois avec des parents, mais quelle ne fut pas ma surprise à l'arrivée de ne me voir accorder qu'un visa de séjour de deux semaines. Personne ne connaissait son arrivée, ni lui, ni ses parents qui habitent le pays, la durée du visa qui serait émis. Ils se sont donc présentés à un agent du ministère de l'Immigration qui, en premier lieu, a refusé tout prolongement de la période de séjour. Ensuite, après moult difficultés, il a fait appel à un député et la durée de son séjour a été prolongée d'une autre quinzaine. Mais la famille veut qu'il reste en fait jusqu'après Noël, ce qui semble compréhensible, mais la chose est littéralement impossible. En outre, la personne n'a pas été traitée avec gentillesse, c'est le moins que l'on puisse dire. A fond, on traite les gens comme des criminels.

A mon avis, la question que vous soulevez est pertinente et j'aimerais vous demander quel genre de solution vous préconiserez.

M. Hay: J'aimerais vous communiquer une autre idée. A cette question se rattache une question d'ordre technique, suite aux divergences d'opinions sur les solutions techniques pertinentes et autres. Ainsi, outre la situation des citoyens, il faut tenir compte de cet aspect. L'industrie est susceptible de posséder plus de données, d'être spécialisée et d'avoir une meilleure connaissance de la situation, mais elle ne peut pas instruire, si vous me permettez le terme, le décisionnaire. Voilà, l'un des problèmes où l'aspect du citoyen aboutit à un

[Texte]

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Could we turn now to someone who is an expert at getting marriage licences, Mr. Russ MacLellan.

Mr. MacLellan: I was interested in your suggestion that some federal official should be given the responsibility of collecting all forms concurrently for use in various jurisdictions to obtain greater simplicity and uniformity. You may or may not know that until recently there has been an office at the federal level dealing with the paperburden. Did you have any dealings with this office when it was in existence?

Mr. Hay: Some. I think the smaller businessman who was trying to figure his way through this had much more occasion to use their services. We are structured to find out all these things, and to deal with them and cope with them. We have talked with them and we did give them some data. We gave them some information about what we knew, but we did not really use them as a part of our operation.

Mr. MacLellan: Do you have some examples of the data you gave them?

Mr. J. H. Douglas (Manager, Hydrocarbon Resources, Eastern Canada, Dow Chemical of Canada Ltd.): I am sorry, I cannot remember at this point in time. This was some time ago.

Am I correct in my understanding that they are no longer a functioning group?

Mr. MacLellan: That is right.

Mr. Hay: This would be a little different than the forms though. This was kind of to lead you through the maze.

Mr. MacLellan: Yes, right. We are interested, though, in what your relationship was with this office when it was in existence.

Mr. Hay: I think we were assisting them. That was kind of the direction that the conversation was going.

Mr. Douglas: I think it is fair to say that our perception of what they were doing at that time was that it looked like a good thing to do, and the premature death of the committee I think was probably inappropriate at that time.

Mr. MacLellan: Hopefully we will learn something from it, will follow up on what they have done and relate it to what we are doing here.

In your dealings with that office, what departments were discussed?

Mr. Douglas: I do not think we have that date. Sorry.

Mr. Weldon: We did have on the example we mentioned. Last year I was concerned about filling out all these annual returns, and I wrote the minister in each of the provinces, saying that when you came right down to it they all wanted really the same information but they asked for it in different ways. I tried to be constructive in dealing with it, and I

[Traduction]

problème économique pour la Dow Chemical Company au sujet des règlements imposés.

M. Berger: Merci

Le président: Pourrions-nous nous adresser à un expert des permis de mariage, M. Russ MacLellan?

M. MacLellan: Votre suggestion visant à charger un agent fédéral de la simplification et de la normalisation de tous les formulaires qui serviraient aux diverses compétences m'intéresse particulièrement. Vous avez peut-être que jusqu'à tout récemment, il y avait au palier fédéral un bureau qui s'occupait spécialement du travail administratif. Êtes-vous jamais entré en rapport avec ce bureau?

M. Hay: A quelques reprises, mais je crois que le petit entrepreneur qui cherchait à obtenir des renseignements par son entremise a eu plus souvent l'occasion de recourir à ses services. Nous sommes organisés de manière à trouver tous ces renseignements, de nous en occuper et d'y répondre. Nous leur avons parlé et leur avons même fourni quelques chiffres. Nous leur avons également offert quelques renseignements sur ce que nous avions, mais nous n'en avons pas fait partie intégrante de notre organisation.

M. MacLellan: Avez-vous quelques exemples des renseignements que vous lui avez fournis?

M. J. H. Douglas (directeur, Ressources en hydrocarbures, Est du Canada, Dow Chemical of Canada Ltd.): Je regrette, mais je ne me rappelle pas des détails en ce moment. Cela remonte à quelques années.

Ai-je raison de croire que ce groupe est maintenant inopérant?

M. MacLellan: Oui.

M. Hay: C'était un peu différent des formulaires d'autrefois. Ceci vous orientait.

M. MacLellan: Oui, c'est exact. Nous aimerions cependant savoir quels étaient vos rapports avec ce bureau.

M. Hay: Je crois que nous les aidions. C'est le ton que prenaient nos conversations.

M. Douglas: Je crois pouvoir préciser que nous avions l'impression à l'époque, que la formule était valable et que le comité a disparu d'une manière inopportune et prématurée.

M. MacLellan: Espérons que nous saurons tirer quelque chose de cette expérience, et, donner suite à ce qu'ils ont entrepris et nous en servir dans ce que nous avons entrepris en ce moment.

Quels secteurs faisaient surtout l'objet de vos entretiens avec ce bureau?

M. Douglas: Je ne crois pas que nous ayons cette donnée. Je regrette.

M. Weldon: Nous en avons eu à propos de l'exemple que nous avons cité. L'an dernier, je me suis inquiété de devoir remplir tous rapports annuels. J'ai donc écrit au ministre de chaque province pour leur dire qu'après réflexion, ils voulaient en fait obtenir les mêmes renseignements, mais ils s'y prenaient d'une manière différente. J'ai essayé d'être constructif à

[Text]

suggested to them that one way to deal with that kind of problem with a company like ourselves, which is licensed to do business in all of our jurisdictions, would be to standardize the form of the annual return across the country and to file the original of the return in the jurisdiction in which you were incorporated. Then it would be sufficient if you merely sent a photocopy, and everybody uses photocopies now, with the required fee to each other office. You would really have only one form to fill out, and it would vastly simplify things.

• 1130

I was very encouraged. Without exception, every one of the ministers responded, thanking me for the suggestions, saying it seemed on the face of it to be good and at the next meeting of deputy ministers this would be put on the agenda. I can understand that there could be some difficulties in reaching agreement, but it is an example of the kind of thing that could be done.

For example, in my department I have one secretary who spends a substantial part of her time just filling out annual returns of one kind or another, and because we are in all of our jurisdictions she has to do everything ten or eleven times. It is a significant factor and it is a burden.

Mr. MacLellan: This leads to the next question that I would like to ask, a very important one and very eye opening, if I might say; that is, the cost of compliance. You say 64 per cent of your profits before taxes would be applied to this cost of compliance, and I think you said the federal government accounts for 20 per cent of this cost. What did you include in your costs of that compliance?

Mr. Hay: I would like to make clear, and I am using the wrong words, that this is like added value. This covers only the regulatory costs that we in fact incur in our operation. It does not include the regulatory costs of the railroads or the trucks that transport our material, or the regulatory costs associated outside of our fence really.

Mr. MacLellan: Do you hire trucks to transfer your materials?

Mr. Hay: Yes, and rail.

Mr. MacLellan: So they are not your trucks.

Mr. Hay: These costs are not included in this study. These are the regulatory costs that we, Dow Chemical of Canada, incur ourselves.

Mr. MacLellan: Would you call these then direct costs of operation as far as you are concerned?

Mr. Hay: Yes, sir.

Mr. MacLellan: There would not be any indirect costing. This would be direct costs of operations as opposed to indirect costs, either within your operations or operations like transport.

[Translation]

cet égard et je leur ai proposé, pour une société comme la nôtre qui est habilitée à œuvrer dans tous les secteurs de compétence, qu'on en arrive à une normalisation du formulaire des déclarations annuelles au pays et qu'on remplisse l'original pour le palier de compétence qui intéresse la société. Il suffirait d'envoyer aux bureaux une photocopie, tout le monde utilise les photocopies de nos jours, accompagnée des honoraires. Il suffirait alors de remplir un seul formulaire, ce qui simplifierait les choses.

J'ai reçu beaucoup d'encouragements. Tous les ministres, sans exception, ont répondu à ma lettre en me remerciant des suggestions formulées et en me disant que de prime abord la solution paraissait bonne et qu'à la prochaine réunion des sous-ministres, elle figurerait à l'ordre du jour. Je sais qu'il n'est pas facile d'obtenir un consensus, mais il s'agit d'un exemple possible.

A titre d'illustration, dans mon service, je ne dispose pas de secrétaire qui pourrait consacrer une partie importante de son travail à remplir uniquement les rapports annuels d'un genre ou d'un autre, et comme nous sommes assujettis à toutes les compétences, il faudrait répéter la même chose dix ou onze fois. C'est une question très importante qui devient un fardeau.

M. MacLellan: Ceci m'amène à vous poser une question très importante et fort révélatrice, si je puis dire, sur le coût de la conformité. Vous affirmez que 64 p. 100 de vos profits avant imposition sont absorbés par les frais de conformité, et je crois que vous avez dit que les frais encourus par le gouvernement fédéral comptent pour 20 p. 100 de ce total. En quoi consistent ces frais?

M. Hay: J'aimerais préciser et j'emploie la mauvaise expression, qu'il s'agit presque d'une valeur ajoutée. Il s'agit uniquement des frais de réglementation imposés par la réalisation de ces rapports, abstraction faite des frais de réglementation des chemins de fer ou des camions qui transportent notre matériel, ou les frais de réglementation connexes imposés en dehors de notre enceinte.

M. MacLellan: Louez-vous des camions pour transporter vos produits?

M. Hay: Oui, et des wagons.

M. MacLellan: Alors ces camions ne vous appartiennent pas.

M. Hay: Ces frais ne figurent pas dans l'étude. Il s'agit de frais de réglementation qui incombent à Dow Chemical of Canada.

M. MacLellan: Les appelleriez-vous alors des frais directs de fonctionnement?

M. Hay: Oui, monsieur.

M. MacLellan: Il n'y aurait pas de dépenses indirectes. Il s'agirait de dépenses directes de fonctionnement par rapport aux frais indirects, dans votre secteur d'activité ou dans des activités comme le transport.

[Texte]

Mr. Hay: For example, we would include us, who are here today. I am not sure about your definition of indirect costs.

Mr. MacLellan: As management, you can apply a certain portion of management to the direct costs.

Mr. Hay: These are all costs incurred by our company and our people.

Mr. MacLellan: Could you give us perhaps more of an overview of what you included in your cost of compliance? Could you say categorically that it related to direct regulatory compliance of operations?

Mr. Hay: Maybe I misunderstood you previously. It would include nothing associated with preproject type of regulatory approval. That kind of thing. It did not include cost of delays or any of that kind of intangible cost, which may well be larger than the cost we have recorded here. It includes no intangible type. These are real costs incurred in our ongoing business.

Mr. Crosby (Halifax West): Dollar bills.

Mr. Hay: Yes, these are dollar bills.

Mr. MacLellan: I would assume that probably one of the major costs would be the cost of the paperburden. Is that correct?

Mr. Hay: Yes.

Mr. MacLellan: How did you calculate the cost of the paperburden?

Mr. Hay: I will let Mr. Douglas answer. He is the father of the grim study.

The Chairman: It is a very interesting one.

Mr. Douglas: A very fast overview on how we conducted this study might answer some of your questions.

We decided earlier in '79 that we did not have a very good handle on what it was costing us in our Dow Canada operation to comply with the regulatory requirements right across the country, so we put together a program which, in effect, went briefly like this.

We developed a series of definitions for people to use within our organization. These were in-house definitions. We defined regulations, we defined what regulatory costs were, and a few things like that. We also tried to define what we considered, in general terms, to be appropriate costs, those that might be excessive, and those that fell between the two stools, which were the questionable costs. We devised some guidelines for our folks to use in assessing the costs that they would be looking at—how much did we value their time at in dollars per man-hour, and these kinds of things.

• 1135

In the area of paperwork, we realized that we should try to extract from the total costs the cost of the paperwork that is involved in complying with the regulations. We said, paperwork is not just the filling out of forms, it involves the understanding you have to arrive at with respect to the regulations, it is the dialogue you have with the regulatory people, it is the filling in of the forms; but it is also keeping up to date, it is the communication, all of those things.

[Traduction]

M. Hay: Par exemple, nous qui nous trouvons ici aujourd'hui, nous figurerions dans ces frais. Mais je ne connais par votre définition des frais indirects.

M. MacLellan: Vous pouvez intégrer une partie de l'administration dans ces frais directs.

M. Hay: Ce sont tous les frais encourus par la société et les employés.

M. MacLellan: Pourriez-vous nous donner un meilleur aperçu de ce que vous faites figurer au titre des frais de conformité? Pourriez-vous affirmer catégoriquement qu'ils portent sur la conformité directe des activités?

M. Hay: Je vous ai peut-être mal compris auparavant. Je ne tiendrais pas compte des frais associés à l'approbation d'une réglementation préalable au projet et autres, sans compter les frais d'attente ou toute autre dépense intangible, qui peut fort bien dépasser les frais inscrits. Il s'agit des frais réels encourus dans notre travail normal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Des dollars.

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: J'imagine que l'ensemble des frais provient du travail administratif, n'est-ce pas?

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: Comment avez-vous calculé le coût de la paperasserie?

M. Hay: Je laisserai à M. Douglas le soin de répondre à cette question. C'est lui qui a conçu l'étude Grim.

Le président: Très intéressant.

M. Douglas: Un rapide aperçu de la manière dont nous avons réalisé l'étude pourra peut-être contribuer à répondre à quelques-unes de vos questions.

Au début de 1979, nous avons déterminé que nous n'exercions pas un très bon contrôle des frais que la Dow Chemical encourait au pays pour répondre aux obligations multiples qui lui incombait, de sorte que nous avons pensé un programme que je vous explique en peu de mots.

Nous avons mis au point une série de définitions destinées à nos employés. Il s'agissait de définitions internes. Nous avons défini les règlements, les frais qui en découlent et d'autres concepts du genre. Nous avons également essayé de définir ce que nous considérions, en termes généraux, comme des frais appropriés, ceux qui pouvaient être excessifs et ceux qui se trouvaient à cheval sur ces deux définitions, les frais douteux. Nous avons mis au point quelques lignes de conduite pour les employés afin de leur permettre d'évaluer les frais dont ils seraient chargés, combien nous évaluions leur temps en heures-personne exprimées en dollars, etc.

Quant au travail administratif, nous nous sommes rendus compte que nous devrions essayer d'extraire de l'ensemble des coûts les frais administratifs imposés pour répondre aux règlements. Nous avons alors déterminé que le travail administratif ne se limitait pas à remplir des formulaires, mais supposait également la compréhension de ces règlements, le temps consacré aux entretiens avec le personnel de la réglementation, à

[Text]

Perhaps working backwards on it, we said, we have operating and capital costs, and those things relate to the day-to-day operation of our plant and to things that result in physical hardware or plant equipment. Those, we said, are manufacturing costs, those would be operating and capital, and virtually all other costs would be paperwork costs. Some of those are attributable to regulatory activities, some are in-house activities. So those that are regulatory-oriented would be the paperwork that you see identified here.

We then went out to about 120 respondents in the Dow organization from coast to coast and said, based on these guidelines, you tell us the cost of complying with regulations as you experienced it in your day-to-day work over the last twelve months, in this particular case calendar 1978. You make the judgments based on these guidelines, and we as management will not influence those things. This is your judgment. I think it is important to get that in perspective: that the survey reflects the judgment of the people in the organization.

We subsequently took all of that input from across Canada, made some adjustments, from the point of view of trying to make sure the figures they had identified did in fact coincide with the budget they had in a number of areas, and tried essentially to audit what came in.

Mr. MacLellan: Did you find a certain standardization in the reports that came in from various segments of the corporation?

Mr. Douglas: Yes, there was some, but then there were those maverick responses that were quite different.

Mr. Hay: This went right down to \$300 items.

Mr. Douglas: Right down, from \$300 items, all the way up to a couple of hundred thousand dollars, in some cases.

I think it is important to note, as we say in the results of the survey, that predominantly people viewed things as being appropriate, it is just that area which keeps popping up. We think a lot of the things we are doing, and your identification of paperwork is a good one, can be done better and would reduce the costs and really help us in our operation. When you take an overview on it, really from a Canadian point of view, they are the things that should be rectified and streamlined.

Mr. MacLellan: You mentioned as well that a larger portion of the federal regulatory requirements are paperwork than are the provincial regulatory requirements. Why would that be?

Mr. Douglas: That is correct. I think that is a reflection of the fact that most of the costs reflect the operation of our manufacturing division, and our manufacturing divisions at that point in time were centred predominantly in Ontario and

[Translation]

remplir les formulaires certes, mais également à consacrer à la mise à jour, à la communication, etc.

En y repensant, nous nous sommes dit que nous avions des frais de fonctionnement et des frais d'immobilisation qui portent sur le fonctionnement quotidien de notre usine et sur des questions qui nécessitent un effort physique et l'utilisation des ordinateurs ou de l'équipement ou de l'usine. Ces frais sont des frais de fabrication qui recouperaient les frais de fonctionnement et d'immobilisation et éventuellement tous les autres frais seraient des frais d'administration. Certains de ces frais sont attribuables à des activités de réglementation et d'autres à des activités internes. Ainsi, les frais axés sur la réglementation correspondraient au travail administratif dont nous avons fait mention dans le document.

Nous nous sommes ensuite adressés à environ 120 répondants de la Dow à l'échelle du pays et demandé qu'à partir de ces lignes de conduite, ils nous disent le coût qu'entraîne le respect des règlements, d'après leur expérience quotidienne des douze derniers mois, dans ce cas précis, en 1978. «Vous fondez vos jugements sur ces lignes de conduite et nous de l'administration, nous n'interviendrons sous aucun prétexte. Vous êtes les seuls juges.» Je crois qu'il est important de replacer les choses dans leur contexte: cette enquête est l'expression du jugement des employés.

Nous avons ensuite pris tous les renseignements fournis, apporté certains redressements afin de nous assurer que les chiffres coïncidaient bien avec le budget dont ils disposaient dans un certain nombre de secteurs et nous avons ensuite essayé essentiellement de vérifier les renseignements communiqués.

M. MacLellan: Avez-vous trouvé une certaine normalisation dans les rapports qui vous ont été transmis par les divers secteurs de la société?

M. Douglas: Oui, dans certains cas, mais il y avait certaines réponses qui étaient fort différentes.

M. Hay: La vérification a porté sur des postes d'au moins \$300.

M. Douglas: De \$300 à quelques centaines de milliers de dollars, dans certains cas.

A mon avis, il est important d'observer, comme nous le disons dans les conclusions de l'enquête, que, dans l'ensemble, les gens ont considéré ces démarches comme étant pertinentes. Cet aspect est constamment ressorti. Nous croyons que bon nombre des tâches exécutées, d'ailleurs votre définition du travail administratif est fort juste, peuvent être mieux réalisées, entraîner une réduction des frais et nous aider vraiment dans notre travail. En y jetant un regard général, du point de vue canadien, ces choses devraient être corrigées et raffinées.

M. MacLellan: Vous avez mentionné que par rapport aux exigences réglementaires des provinces, une plus grande partie des exigences fédérales portait sur le travail administratif. Pourquoi, à votre avis?

M. Douglas: C'est juste. Je crois que cela vient du fait que la plupart des frais traduisent l'activité de notre division de la transformation et à ce moment-là, ce secteur de notre activité était concentré principalement en Ontario et en Alberta. Pré-

[*Texte*]

Alberta. The actual manufacturing operation is impacted more by the local provincial regulations than it is by the federal regulations.

I think simplistically that is why.

Mr. MacLellan: Several times in your brief you use the term "inappropriate costs". What exactly does this mean and how were they determined?

Mr. Douglas: Let me go back one step. We defined what we considered to be appropriate costs, and those were costs we incurred in complying with the regulations which we felt were necessary to carry out a good manufacturing operation, and those things that were necessary to comply with what we call our stewardship program; those things we feel, as responsible corporate citizens, we must do. Generally, those were the appropriate costs. We had two other categories. As I mentioned, one was excessive costs, those costs which people viewed in their day-to-day operation as being totally unwarranted. Then there were those grey ones in between. In trying to strike a balance in this whole thing. We said, we will look at appropriate costs, then we will take unto ourselves the ability to lump the excessive and the questionable together, and we will call those inappropriate. So we ended up with appropriate and inappropriate. It was strictly an in-house decision.

• 1140

Mr. Hay: Excuse me, I was just going to elaborate somewhat on the product-stewardship definition of appropriate. We have, being in the business that we are, a very strong policy in the areas of product-stewardship, or taking care of everything that we should be taking care of, and appropriate means that the regulation and that policy, as it extends right through our whole organization, are in tune. It certainly is not saying that we have to be regulated to do those things. We were doing the vast majority of those things before there were any regulations.

Mr. MacLellan: Are you saying then that in the appropriate costs are certain regulatory requirements that you fell are helpful to your operation?

Mr. Hay: Appropriate or inappropriate?

Mr. MacLellan: Appropriate.

Mr. Hay: No, we say we would be doing those anyway.

Mr. MacLellan: You would be doing those anyway.

Mr. Hay: That is right.

Mr. MacLellan: I am referring to ones that you would not be doing anyway which you may feel are helpful in your operation.

Mr. Hay: I guess, philosophically we have not found one of those.

Mr. MacLellan: That is what I was trying to get at.

Mr. Hay: Let me say this. We think the industry probably needs those regulations, and you will have to recognize where we are coming from, Dow Chemical of Canada. I think some

[*Traduction*]

sentement, l'activité de la transformation est plus assujettie aux règlements provinciaux locaux qu'aux règlements fédéraux.

A mon avis, c'est pour cette raison toute simple.

M. MacLellan: A plusieurs reprises dans votre mémoire, vous avez employé l'expression «frais inappropriés». Qu'entendez-vous exactement par ces mots et comment les avez-vous déterminés?

M. Douglas: Permettez-moi de revenir en arrière. Nous avons défini ce que nous estimions les frais appropriés, soit ceux que nous encourrions pour répondre aux règlements qui nous semblaient indispensables à une bonne activité manufacturière, et que nous avons appelé notre programme d'utilisation rationnelle des produits. Nous croyons qu'end tant que citoyens dûment constitués en corporation, nous devons le faire. En général, il s'agissait des frais appropriés. Nous avons établi deux autres catégories. Comme je l'ai mentionné, l'une avait trait aux frais excessifs, les dépenses que les gens considéraient comme étant inutiles dans le cadre de leur travail quotidien et enfin, les frais ambigus. Pour obtenir un équilibre entre ces deux secteurs, nous avons décidé d'analyser les frais appropriés et ensuite de regrouper les frais excessifs et douteux sous l'appellation de frais inappropriés. Nous avons donc gardé deux expressions: les frais appropriés et les frais inappropriés. Mais il s'agissait strictement d'une décision interne.

M. Hay: Excusez-moi, mais j'allais tout juste préciser la définition de l'utilisation rationnelle des produits des frais appropriés. Dans notre secteur d'activité, nous avons adopté, pour l'ensemble de notre organisation, une ligne de conduite très ferme à l'égard de l'utilisation rationnelle des produits ou de l'attention à porter à tout ce qui devrait nous intéresser et à l'égard des moyens appropriés de faire coïncider le règlement et cette politique. Il ne faut pas croire qu'il faille être assujéti à une réglementation pour faire ces choses. Nous exécutions déjà la grande majorité de ces travaux avant l'adoption des règlements.

M. MacLellan: Voulez-vous dire que dans les frais inappropriés certaines exigences de la réglementation sont à votre avis utiles à votre fonctionnement?

M. Hay: Frais appropriés ou inappropriés?

M. MacLellan: Appropriés.

M. Hay: Non. A notre avis, nous les ferions de toute manière.

M. MacLellan: Vous le feriez de toute manière.

M. Hay: Oui.

M. MacLellan: Je faisais allusion aux tâches que vous n'accompliriez pas et qui pourraient s'avérer utiles à votre société.

M. Hay: Je dois avouer que nous n'en avons pas trouvé de ce type.

M. MacLellan: C'est ce que je désirais savoir.

M. Hay: Permettez-moi de préciser. L'industrie a probablement besoin de ces règlements, et vous devrez reconnaître que nous représentons la *Dow Chemical of Canada*. Je crois que

[Text]

of those regulations are essential in our environment and in the way our industry is practised. We think they are appropriate in that sense. We do not believe any of them told us what we had to do next.

Mr. Douglas: An example of what Mr. Hay is saying is that when we conducted this survey the new bill in the Province of Ontario had not been enacted and put into law, but when we looked at it the people decided that what we were doing was generally in compliance with the new regulations that were coming out. So the impact of the new Bill 70 on our activities was practically nil.

Mr. MacLellan: Have you done any listing of those regulatory requirements that governments are imposing on you which you would be doing anyway?

Mr. Douglas: I think the answer to that is yes, because we would be able to identify the regulations which were deemed to be appropriate. Therefore, we would have a list of appropriate activities.

Mr. MacLellan: The reason I say that is that I think it would be important to get something in a standardization form. Would it be possible perhaps for you to send to this committee regulations that you would be doing anyway?

Mr. Hay: Certain of the statutes. The whole operation started from a list of statutes.

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Hay: I think we could separate those out.

Mr. Douglas: I think so.

I would have to add, thinking about it for a moment, that within a particular statute there may be a number of requirements. If there were four, three might be appropriate and one inappropriate.

Mr. MacLellan: I do not know whether or not the rest of the committee would be interested, but I would be interested in the ones that you consider appropriate and the one that you consider inappropriate.

Mr. Douglas: We can certainly try to accommodate you on that.

Mr. MacLellan: That would be helpful.

Suggestion 15 of our discussion paper says the federal government should produce, and Parliament should give approval to, a regulatory budget that would establish limits on the level of costs that any department or agency would impose on the private sector through its regulatory activities. Would this type of mechanism be useful in keeping the costs of compliance that is imposed on the private sector at a reasonable level?

Mr. Hay: Let me comment a little about that. We have struggled with these suggestions because we are not sure how you could get control of that kind of thing, how it would work. This would be, I think, helpful if people had to live with their own budgets. I do not think we represent ourselves as experts in how the government operates, but that part, we think, might be an important way of doing it.

[Translation]

certain de ces règlements sont essentiels à notre milieu et au fonctionnement de notre industrie. Ils sont donc pertinents à cet égard. Mais nous ne croyons pas qu'aucun d'entre eux ne nous ait révélé ce que nous devrions faire par la suite.

M. Douglas: Pour illustrer les propos de M. Hay, permettez-moi de préciser que lorsque nous avons mené cette enquête, le nouveau projet de loi de la province de l'Ontario n'était pas entré en vigueur, mais lorsque nous l'avons examiné, les gens ont constaté que ce que nous faisons correspondait globalement aux nouveaux règlements qui étaient mis de l'avant, de sorte que la répercussion du nouveau projet de loi 70 sur notre travail a été pratiquement nulle.

M. MacLellan: Avez-vous préparé une liste des activités visées par des règlements et imposées par les gouvernements et que vous effectueriez de toute manière?

M. Douglas: Je crois pouvoir vous répondre par l'affirmative, parce que nous serions en mesure de déterminer les règlements qui devaient être appropriés. Par conséquent, nous posséderions une liste des activités appropriées.

M. MacLellan: Je vous pose cette question parce qu'il me semble important d'en arriver à une formule normalisée. Vous serait-il possible d'envoyer au comité les règlements que vous respecteriez de toute manière?

M. Hay: Certaines des lois. Toute l'étude découle d'une liste de lois.

M. MacLellan: D'accord.

M. Hay: Je crois que nous pourrions vous préparer ce renseignement.

M. Douglas: Je le crois également.

J'aimerais ajouter, après réflexion, que dans le cadre d'un statut donné, certaines portent sur un certain nombre d'exigences. S'il y en a quatre, trois pourraient s'avérer appropriées et la quatrième, inappropriée.

M. MacLellan: Je ne sais pas si les autres membres du comité seraient intéressés, comme moi à connaître les règlements que vous jugez appropriés et ceux que vous estimez inappropriés.

M. Douglas: Nous pouvons sûrement essayer de vous fournir ce renseignement.

M. MacLellan: Cela me serait utile.

Comme quinzième recommandation de votre mémoire, vous préconisez que le gouvernement fédéral devrait présenter un budget de réglementation, que le Parlement entérinerait et qui fixerait les seuils des dépenses qu'un ministère ou organisme pourrait imposer au secteur privé dans l'exercice des activités de réglementation. Ce mécanisme aiderait-il à limiter ces frais de conformité à un niveau acceptable?

M. Hay: Permettez-nous de commenter un peu ce sujet. Nous avons eu de la difficulté avec ces suggestions parce que nous n'étions pas certains de la manière dont vous pouviez régler ce genre de problème. Il me semble utile, à mon avis, que les gens puissent vivre dans les limites de leur propre budget. Je ne crois pas que nous nous posions en experts de

[Texte]

• 1145

The part that is important is to recognize what the cost, what is going to be in the economy of that regulation. So the budget might be not just how much is my government cost going to be, but how much is the total cost of it.

Mr. Berger: Mr. Chairman, it might be helpful if one of our staff explained the concept of regulatory budgets.

The Chairman: Margot Priest, please.

Miss Priest: The regulatory budget concept originated in the U.S. It would require that first the government put out its own costs, its administrative costs of regulation. Then there would be some sort of assessment of the costs of compliance—the direct social costs, not the indirect costs, similar to the costs that you mentioned yourselves—on the private sector. That is particularly important, because some studies have estimated that the private sector costs can be as much as twenty times the government's costs. It is a hidden form.

Mr. Hay: It is a hidden cost.

Miss Priest: Then there would be some form of limits put on the amount that the government could impose on the private sector, possibly structured by agency or by department; these things can be worked out in different ways. If a department in an emergency felt it had to do something, it would go back for a supplement, the same way you do with an expenditure budget. But it would require the setting of priorities and an assessment of the benefits, of course, because the department would in effect have to decide how it was going to spend its notional money, its notional budget.

Mr. Hay: This gets down to cost benefit and the end, does it?

Miss Priest: That would probably be inherent in the decision-making within the department, because in order to decide where it was going to spend its budget or where it was going to impose its compliance costs, presumably it would want to get the most bang for its buck. So it would probably be doing some sort of cost-benefit analysis in making its decision.

Mr. Hay: It is a very interesting approach. I would make a couple of comments, again not claiming to be experts in these things.

First, what we are trying to do can be obscured by numbers and studies. The U.S. agencies are not having any trouble getting these funds in the end. They just learn how to do all these things we have just suggested and bring a whole other level of argument to the case. Our system as it exists is superior to the system they are working in, in my own view.

Miss Priest: Which aspects of the system?

Mr. Hay: The agency system they are operating out of, let us say EPA, or something like that. The response of the EPA to the challenge of industry has been to devise a system in

[Traduction]

l'administration gouvernementale, mais à votre avis nous proposons ici une façon importante de régler le problème.

Ce qui importe, c'est de reconnaître que le coût qu'engendrera ce règlement dans l'économie. Ainsi, le budget traduira non pas uniquement le coût que le gouvernement prévoit, mais également son coût global.

M. Berger: Monsieur le président, il serait peut-être utile qu'un membre de notre personnel professionnel explique le concept des budgets de réglementation.

Le président: Margot Priest, je vous prie.

Mlle Priest: Le concept du budget de réglementation a pris naissance aux États-Unis. Il exigeait en premier lieu que le gouvernement définisse ses propres dépenses administratives de réglementation. Ensuite, on effectuait une certaine évaluation des frais de conformité—les frais sociaux directs, et non indirects, analogues aux dépenses dont vous avez vous-même fait mention pour le secteur privé. Cet aspect de la définition est particulièrement important parce que certaines études ont jugé que les frais du secteur privé pouvaient s'élever à vingt fois celles du gouvernement, sous une forme cachée.

M. Hay: C'est une dépense cachée.

Mlle Priest: Ensuite, on a d'une certaine manière limité le montant que le gouvernement pouvait imposer au secteur privé, éventuellement déterminé par l'organisme ou le ministre compétent. Ces détails peuvent être définis d'une foule de manières. Si en cas d'urgence, un ministère décidait qu'il devait faire quelque chose, il demanderait un supplément, de la même manière que nous procédons pour une dépense budgétaire. Mais il lui faudrait fixer un ordre de priorité et évaluer les avantages, naturellement, parce qu'en fait, le ministère doit décider de la manière dont l'argent, le budget conceptuel, sera dépensé.

M. Hay: Ce qui revient en fin de compte à la rentabilité, n'est-ce pas?

Mlle Priest: Cela dépendrait sûrement de la décision prise par le ministère car pour décider de la manière de dépenser son budget ou de l'imposition des frais de conformité, il voudrait sûrement en retirer le plus d'argent possible. Il effectuerait donc une certaine forme d'analyse de rentabilité.

M. Hay: C'est une méthode intéressante. J'aimerais apporter quelques commentaires, sans prétendre être un expert dans ce domaine.

En premier lieu, ce que nous essayons de faire peut être assombri par un grand nombre d'études. Les organismes américains n'ont pas de difficulté à se procurer ces sommes en fin de compte. Il ne font qu'apprendre ce que nous venons de proposer et étayer le cas d'un ensemble d'arguments d'un autre ordre. Tel quel, notre système est supérieur au système dans lequel ils œuvrent, à mon humble avis.

Mlle Priest: Quel aspect du système?

M. Hay: Le système de l'organisme qu'ils connaissent, disons l'EPA ou d'autres. Pour répondre au défi de l'industrie, l'EPA a conçu un système permettant de surmonter les défis

[Text]

which they can overcome those challenges with more numbers. That is my impression of it, and that is the problem that I think our people had with it, and we do have pretty good connections with our folks in the U.S. In the end, the EPA or whoever is able to develop that budget and to get it through. It does not assist in the participation of industrial folks and everybody in putting that together. It is that consultation area that I would encourage, rather than the structure of the operation of the government in the absence of the input from the private sector.

Miss Priest: I think ultimately you would have to rely enormously on the private sector to get the compliance estimates.

Mr. Weldon: In theory, at least, the way the system works is that Parliament decides how much money different groups will have. That is the theoretical supposition. Parliament decides that a given ministry or board will have thirty million dollars to do all of its work, and that board presumably has a number of choices to make. It could spend all its money on hiring 500 more inspectors, or it could decide to have fewer inspectors and set up some research labs or something.

• 1150

Mr. Berger: I could give you a practical example, a very simple example.

Let us say your company was the total chemical industry in Canada.

An hon. Member: It is.

Mr. Hay: I wish it was.

Mr. Berger: You have estimated there that your costs of compliance with government regulations are \$20 million. Parliament would set a budget for all government departments. Let us presume that \$20 million was all from federal regulations. Parliament would set a budget and would say to its departments, Okay, you are causing costs of compliance in the chemical industry of \$20 million and we will allow you a 10 per cent increase this coming year, which would be \$22 million; you cannot go beyond that. This means that if they want to introduce a new regulation, one which might have costs of compliance of, let us say, \$5 million on your industry, before they could do it they would have to try to reduce the costs of compliance or they would have to go through all of the other regulations and say well, maybe these ones, which we imposed upon Dow Chemical ten years ago, are no longer necessary, or maybe we have to streamline our forms in some way so that they can bring their costs down and we can squeeze this new regulation into this \$22-million budget.

Mr. Hay: I understand what you are saying. In fact, they are able, if they do not get it done this year, to get it done next year. It is that kind of a budgeting system. It may be a great improvement on what we have today.

Mr. Berger: It is a theoretical concept. It requires a lot of testing. We wanted to explore the idea with you.

Mr. Hay: I understand.

Mr. Berger: I think that is enough, Mr. Chairman.

[Translation]

avec plus de chiffres. C'est l'Impression que j'en ai, mais c'est à mon avis la difficulté que nos employés ont dû affronter. Or nous avons d'assez bons rapports avec nos collègues américains. En dernier lieu, l'EPA ou autre est capable de mettre au point ce budget et de le respecter. Il n'aide pas la participation des collègues industriels en vue de sa mise au point. C'est cet aspect de la consultation que j'encourage plutôt que l'organisation de l'activité gouvernementale en l'absence d'une participation du secteur privé.

Mlle Priest: J'imagine qu'en dernier ressort, vous dépendriez énormément du secteur privé pour l'obtention de prévisions de conformité.

M. Weldon: En principe, du moins, le système fonctionne parce que le Parlement décide du montant d'argent attribué aux différents groupes. C'est la formule théorique. Le Parlement décide qu'un ministère ou un conseil disposera de 30 millions de dollars pour effectuer tout son travail et que le conseil peut recourir à un certain nombre d'options. Il pourrait dépenser tout l'argent en embauchant 500 autres inspecteurs ou décider de réduire le nombre des inspecteurs et d'installer quelques laboratoires de recherche ou une autre formule.

M. Berger: Je pourrais vous donner un exemple pratique très simple.

Disons que votre société représente l'ensemble de l'industrie chimique au Canada.

Une voix: C'est le cas.

M. Hay: J'aimerais bien que ce le soit.

M. Berger: Vous avez évalué à 20 millions de dollars les frais de conformité aux règlements du gouvernement et le Parlement adopterait un budget pour l'ensemble de ses ministères. Supposons que ces 20 millions de dollars découleraient tous de règlements fédéraux. Le Parlement adopterait un budget et dirait à chaque ministère: «D'accord, vous entraînez des frais de conformité de 20 millions de dollars à l'industrie chimique et nous vous accordons une augmentation annuelle de 10 p. 100, soit 22 millions de dollars l'année suivante et ainsi de suite, mais vous ne pouvez pas dépasser ce seuil. Si vous voulez adopter un nouveau règlement qui entraînerait des frais de conformité de, disons, 5 millions de dollars à votre industrie, avant de le faire, essayer de réduire les frais de conformité ou réexaminer tous les autres règlements et voir si certains règlements imposés à la Dow Chemical il y a dix ans ne sont plus indispensables ou préciser nos formulaires de manière à réduire leurs frais administratifs et à inscrire ces nouveaux règlements dans le budget de 22 millions de dollars.

M. Hay: Je comprends. En fait, ils peuvent, s'ils ne l'obtiennent pas cette année, l'obtenir l'année suivante. Ils s'agit d'un genre de système de budgétisation qui pourrait grandement améliorer le système actuel.

M. Berger: Il s'agit d'un concept théorique qui exige vérification. Nous voulions nous entretenir de cette idée avec vous.

M. Hay: Je comprends.

M. Berger: Je crois que c'est tout, monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: Do you have one more question, Mr. MacLellan?

Mr. MacLellan: If this type of mechanism was implemented by government, would your company be able to provide the data?

Mr. Hay: I think that is what would happen. That is, there would be a huge demand and our inappropriate costs would go up.

I think we would argue that we do know, as corporate citizens, what needs to be done in the area of the chemical industry, if I can put it that way. This is on the borderline of providing more and more data. It has happened, you know, that a fellow has come along and said, We are thinking about a regulation, or, here is the regulation we are starting to put into force and we would like to talk to you about it. When we are all finished and say, Well, what did you think about our pitch?, what they say is, Well we do not know yet. We came to you first to find out what you would say, now we are going to the other guys. That kind of interface always leaves us wondering who is really in charge.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

On pages 33 and 34, your brief states that for reports or opinions of agencies, professional staff are used in the rendering of decisions. They should be put on the public record and the staff should be subject to examination and cross-examination. Do you have any examples of that regulatory decision-making process where you have been involved in that kind of circumstance?

Mr. Hay: I would let Mr. Weldon speak on that.

Mr. Weldon: I think this is a comment that would apply to any board which has its own staff. We have dealt with a good many boards and commissions of one kind or another, and what happens is that when these boards and commissions are first set up they are usually given enough money to hire sufficient staff to support them in their work. What this is saying is that there may be a public hearing involving an applicant and interveners, the matter is thrashed out in public, yet we do not have data to prove what we say. There is a widely held belief among people who deal with these people that when the public hearing is finished the people on the board or commission go into the backroom sort of, consult their staff and consider confidential staff reports of one kind or another.

• 1155

We have one specific example that happened a number of years ago. We had what may have been the first case before the antidumping tribunal when it was first set up a number of years ago. The deputy minister of National Revenue found there had been dumping and he referred the matter to the antidumping tribunal to examine the question of injury. There

[Traduction]

Le président: Avez-vous une dernière question à poser, monsieur MacLellan?

M. MacLellan: Si ce genre de mécanisme était adopté par le gouvernement, votre entreprise serait-elle en mesure de fournir les données y afférentes?

M. Hay: Je crois que c'est ce qui se produirait, il y aurait une forte demande et nos frais inappropriés s'en trouveraient accrus en conséquence.

Nous pourrions vous dire que nous savons déjà en tant qu'entité dûment constituée en corporation, ce qui devrait être fait dans le domaine de l'industrie chimique, si je peux m'exprimer ainsi. Il s'agit à la limite de fournir de plus en plus de données. Il est déjà arrivé, vous savez, que des gens viennent nous voir pour nous dire: «Nous pensons adopter un règlement» ou «Voici le règlement qu'on va mettre en vigueur et dont nous aimerions nous entretenir avec vous.» Après que tout est fini, nous leur demandons ce qu'ils pensent de la formule. Alors ils nous répondent: «Eh bien, nous ne savons pas encore. Nous sommes venus vous en parler en premier lieu pour savoir ce que vous en penseriez et maintenant nous allons demander l'opinion d'un autre.» Ce genre de rapport nous a toujours laissés perplexes quant à l'identité des personnes compétentes.

Le président: M. Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Aux pages 37 et 38 de votre mémoire, vous stipulez que les rapports ou opinions des organismes du personnel professionnel des corps administratifs servent à rendre une décision, qu'ils devraient figurer officiellement dans les comptes rendus publics et que le personnel professionnel de ces organismes devrait être assujéti à un interrogatoire et à un contre-interrogatoire. Possédez-vous un exemple de ce processus de prise de décision de réglementation où vous avez pu connaître ce genre de circonstances?

M. Hay: Je laisserai M. Weldon commenter à ce propos.

M. Weldon: Ce commentaire s'applique à tous les conseils qui possèdent leur propre personnel professionnel. Nous avons travaillé avec bon nombre de conseils et de commissions de tout genre ou autre, et lorsque ces conseils et commissions sont mises sur pied, elles reçoivent assez d'argent pour engager un personnel compétent pour les aider dans leur travail. D'après le document il se peut que lors d'une audience publique à laquelle participe un demandeur et un intervenant, la question soit débattue en public, que nous n'ayons aucune donnée pour prouver nos dires, mais il est très fréquent de constater chez les personnes qui sont en contact avec ces personnes que, dès la fin de l'audience, les membres du comité ou de la commission se retranchent dans les coulisses, consultent leur personnel professionnel et jugent confidentiels les rapports de ce personnel d'une manière ou d'une autre.

Nous pouvons vous faire part d'un exemple précis qui est survenu il y a un certain nombre d'années. Il s'agit peut-être du premier cas devant le tribunal antidumping après sa création. Le sous-ministre du Revenu avait décidé qu'il y avait eu dumping et il a porté la cause devant le tribunal afin d'examiner la question des dommages. On a tenu une audience, nous

[Text]

was a hearing and we submitted a very substantial amount of data to prove injury to us, because we were the complaining party. There was argument on both sides and evidence by other people, and some time later the antidumping tribunal rendered its decision. It may be an oversimplification, but in effect they said there was no injury.

Subsequently, one of our people was here in Ottawa and he happened to see an individual whom he thought he recognized. He introduced himself and it appeared that the individual was on the staff of the antidumping tribunal. He had sat through the hearing in the hearing room, he has sat to one side and he had not given evidence or submitted the report that he had prepared. Our man told him we really did not understand why the tribunal gave the decision it did because the decision could not be supported by the evidence, and the staff member said, Oh well, in my report I advised the tribunal so and so and so and so. Our man was very indignant because he was satisfied that the staff member was acting on completely wrong assumptions.

The point we are making here is that we have no objection to boards being advised by staff, but if staff reports and staff opinions are going to be used as the basis for the decision then the staff people should not be consulted later, they should be put on the stand and examined to find out whether their opinions are any good or whether their facts are correct. To the extent that this kind of information is going to be used in rendering the decision, it should all be out in the open. That is the point we are making here.

Mr. Anguish: Your proposal would apply to all documents and material prepared by the staff which would affect the decision.

Mr. Weldon: Yes. Confidential staff memos too. We deal with a number of boards.

Mr. Hay: It would eliminate an awful lot of unhappiness with the system for everybody concerned if the staff was there to be cross-examined, to establish the basis of their data and so on. There are many places where this goes on—the National Energy Board, for example.

Mr. Weldon: We make the point here, I think, that we would find it intolerable, as individuals involved in an automobile accident case where there had been personal injury and perhaps disability, if we found out later that the judge had rendered his decision on the basis of having on staff his own expert in automobile design, his own neurosurgeon. You would go through a court procedure where presumably a bunch of experts would appear and you would give evidence; then the judge would go in the back and consult his own people, who would give him their private opinions and which would be the basis of the decision. I do not think we would tolerate that kind of a system.

The point we are making here is that boards and commissions are making decisions on very substantial property and economic matters, and those decisions should be based on what is on the public record.

[Translation]

avons soumis un nombre considérable de données pour prouver qu'il y avait préjudice à notre égard parce que nous étions la partie plaignante. Les deux parties ont présenté des arguments et des preuves, d'autres personnes ont apporté des témoignages et un peu plus tard, le tribunal a rendu sa décision. Cela peut sembler une simplification poussée à l'extrême, mais il a conclu qu'il n'y avait pas matière à préjudice.

Par la suite, un de nos employés qui se trouvait à Ottawa par hasard a rencontré une personne qu'il a cru reconnaître. Il s'est présenté et il s'est avéré que la personne en question faisait partie du personnel professionnel du tribunal. Il avait assisté à toute l'audience, il n'avait pas témoigné ou soumis le rapport qu'il avait préparé. Notre employé lui a dit qu'il ne comprenait pas la décision du tribunal qui ne pouvait pas s'appuyer sur la preuve fournie. L'autre lui répondit alors que dans son rapport, il avait conseillé ceci, ceci et cela au tribunal. Notre employé était fort indigné parce qu'il était convaincu que l'autre partait d'hypothèses erronées.

Nous voulons tout simplement vous dire que nous ne nous opposons pas à ce qu'un comité soit doté d'un personnel professionnel, mais si ces employés donnent un rapport et si leurs opinions doivent servir de fondement à la décision prise, ce personnel ne devrait pas être consulté après la tenue des audiences, mais être tenu de témoigner et d'être contre-interrogé afin de voir si son opinion est fondée. Comme ce genre de renseignement doit servir à la prise d'une décision, il devrait être rendu public. C'est notre avis.

M. Anguish: Cette suggestion porterait sur tous les documents et textes préparés par le personnel professionnel qui influencerait sur la décision.

M. Weldon: Oui. Sur les notes de service confidentielles également. Nous faisons affaire avec un certain nombre de comités.

M. Hay: La contre-interrogation du personnel professionnel destinée à prouver le fondement de leurs renseignements et autres permettrait d'éliminer une grande partie des critiques formulées à l'égard du système par les personnes visées. Cela s'applique à un grand nombre de comités dont, l'office national de l'énergie, par exemple.

M. Weldon: Nous voudrions préciser que nous trouverions intolérable qu'une victime d'un accident de la circulation qui a subi des blessures corporelles et qui est peut-être atteinte d'une invalidité, découvre plus tard que le juge a rendu sa décision sur la foi de son propre expert en dessin automobile ou de son neurochirurgien personnel. Vous allez devant un tribunal où, de toute évidence, un certain nombre d'experts sont appelés à donner leur témoignage. Le juge va ensuite en coulisse pour consulter ses propres experts qui lui donnent leur opinion personnelle sur laquelle il fonde sa décision. Je ne crois pas que l'on puisse tolérer une telle situation.

A notre avis, les comités et commissions prennent des décisions sur des questions économiques et foncières très importantes et ces décisions devraient à ce titre se fonder sur une preuve publique.

[Texte]

Mr. Anguish: Moving on in the brief that you submitted to us, pages 35 to 37 deal with public interest groups. You do not seem to be very receptive to the involvement of public interest groups. You refer to them as being sometimes self-promoting and impeding regulatory matters. Do you have any experience working with public interest groups?

Mr. Hay: Perhaps I could make a comment. If you read it that way, we have written it somewhat incorrectly. We think they contribute in the process of getting things done. The question we are really speaking to is the funding of the public interest group. Our basic position is that a public interest group should be able to raise its own funds. They have been very effective; that is part of the reason the regulations are here. They have been effective and they are operating well and they do represent various groups of citizens. We think that is fine. I think our problem is to somehow fund them other than by funding from those people who are supporting that particular point of view. That is the point that is really raised.

• 1200

Mr. Weldon: If you look at page 37, the last paragraph, our principal objection is expressed in the first statement there.

At one time citizens did their own speaking. I do not know how many of you gentlemen have been involved in municipal politics, but I have been, and it is a common sight, in a council chamber, to see a chamber full of angry citizens. Certainly that is democracy. Those people are coming themselves and they pick one of their more articulate members to get up and make the pitch on behalf of the group to the city council on some planning or rezoning matter or something. That is the way this sort of thing all developed. What has happened is that over the years, with the complexity of modern society, there has developed a system whereby we have an industry—we identify it as an industry—made up of professionals who derive their sole professional revenue, or a substantial part thereof, from representing individuals.

I am a lawyer and I have no objection to a lawyer who specializes in environmental law acting on behalf of a client. There is no objection to that at all. There is nothing wrong with the client, through his lawyer, saying what he wants to say to public officials. But I do think that when you have executives, directors of public interest organizations, full-time scientific people, lawyers, professors and so on, who derive a very substantial part of their income from promoting public controversy of one kind or another; then what is developed is a public advocacy industry which has its own interests; and to the extent that we use public funds to support an industry which is really intent on perpetuating itself . . .

Mr. Anguish: You are fairly firm in believing then that the public interest groups should have a way of raising their own funds and not be dependent on government funding. Is that it?

[Traduction]

M. Anguish: Aux pages 39 à 41 sur les groupes de pression, vous ne semblez pas très heureux de leur activité. Vous ne semblez pas enchanté par l'engagement de ces groupes. Vous les présentez parfois comme étant intéressés à leur propre promotion et entravant les questions de réglementation. Avez-vous eu des expériences de travail avec des groupes de pression?

M. Hay: Vous me permettrez un commentaire. Si c'est ce que vous lisez dans notre document, alors nous ne nous sommes pas bien exprimés. Nous estimons au contraire que leur contribution est valable. Mais nous nous sommes intéressés à la question du financement de ces groupes. Nous sommes d'avis qu'un groupe de pression devrait pouvoir recueillir les fonds nécessaires à son travail. Ils ont donné de très bons résultats et c'est en partie à cause d'eux que les règlements existent. Ils sont efficaces, ils travaillent bien et ils représentent plusieurs groupes de citoyens. Nous ne nous opposons pas à leur existence, mais nous avons de la difficulté à accepter un autre mode de financement que l'auto-financement par la cueillette d'argent auprès de gens qui partagent leur point de vue. C'est le commentaire que je voulais faire.

M. Weldon: La principale objection que nous formulons se trouve à la première phrase du dernier paragraphe de la page 41.

A une certaine époque, les citoyens parlaient en leur propre nom. Je ne sais pas combien d'entre vous se sont adonné à la politique municipale mais personnellement, j'y ai participé et il est de notoriété publique que la salle du conseil est bondée souvent de citoyens enragés. C'est un signe de démocratie. Ces gens viennent eux-mêmes, choisissent la personne qui s'exprime le mieux comme porte-parole pour présenter leurs doléances sur une question quelconque de planification, de zonage ou autre. C'est ainsi que les choses ont commencé. Mais avec le temps, compte tenu de la complexité de la société moderne, on a vu évoluer un système dans lequel une industrie, que nous identifions comme telle, forme des professionnels qui tirent leur seul revenu professionnel ou une grande partie de ce revenu de la représentation des citoyens.

Je suis avocat et je ne m'objecte pas à ce qu'un avocat qui se spécialise en droit de l'environnement représente un client. Rien n'empêche le client, par l'entremise de son avocat qui, disons, veut communiquer un message à des fonctionnaires de le faire. Mais à mon avis, en face de directeurs, de membres du conseil d'administration, de groupes de pression, de scientifiques, d'avocats, de professeurs et d'autres employés à plein temps qui tirent une partie importante de leur revenu en encourageant la controverse publique d'une manière ou d'une autre, on institue une industrie de la défense publique qui poursuit ses propres intérêts. Or, si nous accordons des deniers publics pour soutenir une industrie qui vise vraiment à se perpétuer . . .

M. Anguish: Vous croyez fermement que les groupes de pression devraient se financer eux-mêmes et ne pas dépendre du financement du gouvernement, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Weldon: I am sure that all of you gentlemen will have had the experience of receiving, either orally or in written form, representations. Let us say we are the committee for better understanding of trade relations, just to invent a name, and we represent the people of Canada. Wild statements of that kind are made by public interest groups. What may actually happen is that four or five people who have similar views get together and form an organization.

Mr. Anguish: Politicians do the same thing.

Mr. Weldon: Then they come forward with a grandiose name, giving the impression that they have a constituency of thousands or millions of people, when it may just be three or four people. Even one individual should have the right to speak his piece, but we should not permit three or four people with a grandiose name claiming to represent half the country to come forward and use public funds to prolong or whatever a public hearing. If it is a large group then they should be able to raise their own funds.

Mr. Anguish: Are you familiar with the Office of the Comptroller General within government and a program they have implemented called the Socio-Economic Impact Analysis? Have you any familiarity with that program?

Mr. Hay: Really just since being here.

Mr. Anguish: I have one concluding question, Mr. Chairman, and it concerns the regulations placed on you, whether it is self-regulatory or regulations that government places on you. You have mentioned the vested interests of funded public interest groups and the regulation of government as being a burden on you in some areas. Mr. Douglas mentioned that many of the things that are regulated would be done by your company in any event. Do you feel your industry could be self-regulating without public interest involved in it; that without government regulation you would be at the level you are at now?

• 1205

Mr. Hay: I think that would be stretching it. I think we are responsive to the society we are in and to society changes. We are aware of what is going on around us; we are not living in our own little cocoon in Sarnia, hoping the world will leave us alone. We do pay attention to the social aspects of our corporate entity, and to that extent we do understand what it is happening or what has happened, or what is worrying you people and the people in Canada as it affects our industry. So we are and have been heavily involved in what public interest groups are saying, and we have on many, many occasions been in hearings with them and listened to them and so on.

On the question of self-regulation, what happens is that we do not have to be hit with a great big mallet. We are a lot brighter than we are given credit for, and some of that is in our approach. When you detect a change in the social environment for any number of reasons, you may think nobody over there in

[Translation]

M. Weldon: Je suis convaincu, messieurs, que vous avez tous reçu à un moment quelconque des instances de vive voix ou par écrit. Disons que nous formons le comité chargé d'une meilleure compréhension des relations commerciales, pour inventer un nom, et que nous représentons la population canadienne. Les groupes de pression font des déclarations de ce genre. En fait, il est fort possible que quatre ou cinq personnes partageant les mêmes opinions, se réunissent et forment une organisation.

M. Anguish: Les politiciens font la même chose.

M. Weldon: Mais ils ne s'affublent pas d'un nom éloquent, pour donner l'impression qu'ils représentent des milliers ou des millions de citoyens alors qu'ils ne sont guère que trois ou quatre. Tout citoyen devrait avoir le droit de s'exprimer, mais nous ne devrions pas permettre à trois ou quatre personnes réunies sous un titre flamboyant, de prétendre représenter la moitié de la population du pays et de demander des deniers publics pour prolonger les audiences publiques ou autres. S'ils représentent vraiment un groupe important de citoyens, ils devraient donc être en mesure de s'autofinancer.

M. Anguish: Connaissez-vous le bureau du Contrôleur général du gouvernement et le programme qui a été mis sur pied: l'Analyse de l'impact socio-économique? Connaissez-vous un peu ce programme?

M. Hay: Vraiment, seulement depuis mon arrivée.

M. Anguish: J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président, à propos des règlements qui vous sont imposés, qu'ils soient auto-réglementaires ou des règlements que le gouvernement vous impose. Vous avez parlé des intérêts personnels des groupes de pression financés et du fardeau que représente le règlement du gouvernement dans certains domaines. M. G. Douglas a mentionné que bon nombre de tâches réglementées auraient été accomplies de toute manière par votre entreprise. Avez-vous l'impression que votre industrie pourrait s'auto-réglementer sans l'intervention des groupes de pression, que sans la réglementation gouvernementale, vous en seriez-où vous êtes?

M. Hay: Je crois que cela soulignerait son rôle. À mon avis, nous témoignons de la société dans laquelle nous vivons et des changements qu'elle subit. Nous savons ce qui se passe autour de nous, nous ne vivons pas dans notre petit cocon à Sarnia, en espérant que le monde nous laisse en paix. Nous nous intéressons aux aspects sociaux de la société et dans ce contexte, nous comprenons ce qui se passe aujourd'hui, ce qui s'est passé hier et ce qui vous inquiète les citoyens et le peuple canadien, car cela se répercute sur notre industrie. Ainsi, nous sommes très attentifs aux revendications des groupes de pression et à plusieurs occasions, d'ailleurs, nous avons participé à des audiences, les avons écoutés et ainsi de suite.

Quant à la question de l'auto-réglementation, nous n'attendons jamais d'être frappés au vif pour agir. Nous sommes beaucoup plus intelligents qu'on ne le dit et cela transpire dans nos documents. Lorsque vous décelez un changement de climat social pour toutes sortes de raisons, vous pensez peut-être que

[Texte]

that company is worrying about it, but we would respond to that as soon as we could.

For example, our data on chemicals is a very important part of our business. Since the 1930s we have had a toxicological laboratory, one of the finest in the world, in Midland, Michigan. We are recognized experts in many, many areas. We have wide contacts with the people who are researching in human health and so on in chemicals, and we find out this data long before the regulatory people. If it says there is something the matter with a particular chemical, we would give that to the regulatory people so they know about it.

In any event, we are a source, or we are tied in to that scientific world very firmly. Our response will be on our own hook. Our response does not require the development of a long, regulatory process.

Mr. Anguish: Excuse my ignorance, but is there an internal code of ethics in the chemical industry?

Mr. Hay: No, I think there is a realization about the chemical industry, and it goes way back in history. This is my own theory. The chemical industry exists because we have learned to do very hazardous things safely. That is how it operates. So there has been a very high standard of safety or industrial hygiene or environment and so on relative to maybe the feeling in other industries. I do not mean the whole industry, because there are many obvious examples you could present to show that is not 100 per cent true. But the realization has come, I think, that the truly successful chemical company over this time period has paid attention to those details. I can cite not only our own company. One of the world's outstanding authorities on safety is the Dupont Company and they have been that way since they first started making explosives in the Brandywine River in eighteen hundred and something.

Mr. Anguish: One final question, Mr. Chairman, that came to mind.

When there is a regulation placed on you by a government, whether it be provincial or federal, is a cost-benefit analysis one of the first things you do within your own company before making any response to it?

Mr. Hay: The cost-benefit analysis is applicable to certain things, but I think our first judgment would be, do we think this is appropriate; and, for many of the things we are doing, can we do it, is it technologically feasible. Is the data on which this rests real, in terms of its harm or what we are trying to correct or whatever. Do we have similar data, do we agree with this.

We have done very few cost-benefit analyses because I think we are immersed in our industry. We are different than the regulator and we can draw, if you like, a judgment about a given regulation based on what we know about that particular chemical in the environment we are operating in.

[Traduction]

la société y est indifférente. Or, nous y répondons dès que possible.

Prenons le cas de nos statistiques sur les produits chimiques qui compte pour une grande partie de notre production. Depuis les années '30, nous avons un laboratoire de toxicologie, l'un des plus perfectionné au monde, à Midland, au Michigan. Nous sommes considérés comme des experts dans bon nombre de domaines et nous entretenons beaucoup de contacts avec les chercheurs dans le domaine de la santé et des produits chimiques, et nous possédons toutes les données bien avant le personnel de la réglementation. Si l'on s'inquiète au sujet d'un produit chimique donné, nous donnons ce renseignement au personnel de la réglementation et les mettons au courant.

De toute manière, nous constituons une source et nous sommes étroitement liés au monde scientifique. Nous répondons de notre propre initiative. Nous n'avons pas besoin d'un long processus de réglementation.

M. Anguish: Excusez mon ignorance, mais existe-t-il un code d'éthique dans l'industrie chimique?

M. Hay: Non, mais il y existe un certain esprit qui remonte à bien des années. C'est la théorie que je défends. L'industrie chimique existe parce que nous avons appris à travailler d'une manière sécuritaire avec des produits très dangereux. C'est simple. Nous avons toujours prôné un seuil de sécurité ou d'hygiène du milieu très élevé, contrairement au sentiment que l'on peut avoir dans d'autres industries. Je ne parle pas pour l'ensemble de l'industrie, parce qu'il existe des exemples flagrants que vous pourriez me citer qui infirment mes propos. Mais cette prise de conscience existe et je pense que toute bonne entreprise chimique a appris à attacher de l'importance à ces détails. Je puis vous citer l'exemple non seulement de notre société, mais également celui de l'une des plus grandes compétences en matière de sécurité au monde, la *Dupont Compagnie* et cela, depuis qu'elle a commencé la fabrication d'explosifs à Brandywine River, en dix huit cent et quelque.

M. Anguish: Une dernière question qui me vient à l'esprit, monsieur le président.

Lorsqu'un gouvernement vous impose un règlement, qu'il soit fédéral ou provincial, votre société fait-elle tout d'abord une analyse de rentabilité avant d'y répondre?

M. Hay: L'analyse de rentabilité porte sur certains détails, mais je crois que notre première pensée serait la suivante: «Croyons-nous qu'il soit pertinent et pouvons-nous le faire pour bon nombre de nos activités? Est-ce possible sur le plan technique? Les données qui découlent de ce règlement sont-elles justes et que cherche-t-on à corriger ou etc.? Possédons-nous des renseignements de ce genre et sommes-nous d'accord?

Nous avons rarement effectué des analyses de rentabilité pour la simple raison que nous sommes absorbés par notre travail. Nous sommes différents de l'auteur du règlement et nous pouvons porter, si vous le permettez, un jugement à partir de ce que nous connaissons sur le produit chimique donné dans le milieu où nous œuvrons.

[Text]

[Translation]

• 1210

Mr. Anguish: Mr. Chairman, sorry. One more final question has come to mind.

Has there ever been a government regulation, either provincial or federal, that has come to you as a complete surprise; one you had no awareness of before its arriving on you as a burden?

Mr. Weldon: There was one very recently. Just this summer the province of Saskatchewan decided to pass a bill having to do with transportation accidents involving hazardous commodities. My recollection is that between introduction of the bill on first reading and third reading two weeks elapsed. To the best of our knowledge, there was no consultation whatever with any of the people involved in the industry who would be most directly concerned with it.

In my department we subscribe to all the gazettes, all the sessional literature, the *hansards*, the bills. When Parliament is going full blast the Queen's Printer simply cannot keep up with the load. I know individual members get their material on their desks in the morning, your first drafts and so on of *Hansard*, but when you are going at it there is such a volume of paper that the system cannot keep up with it; so even those of us who subscribe to that literature simply do not get it. Then throw into the system the difficulties of getting it from Ottawa out to the suburbs where we live.

This piece of legislation, which is very important legislation, actually got third reading and was passed before we were even aware of it.

Mr. Hay: But I think we should add that the vast majority of things that come our way we do have an opportunity to talk about. We may not have any effect, but at least we have an opportunity to talk.

Mr. Weldon: This problem is most apparent, of course, in the closing days of a parliament or one of the legislatures. A minister may have committed himself to getting some legislation passed, you have been involved in a lot of other matters and time is running out, and suddenly the legislation smashes its way through. Committees are in a difficult position in that you are running out of time, members are on four different committees, and there are not enough days to hold the committee meetings. I think that is what happens at the end of a parliament. If there is a concern about adequate notice that is the time when it really comes. It is a fact of life.

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Can we turn now to Mr. Pierre Deniger, please.

Mr. Deniger: Thank you. On page 2 of your brief, the underlined section, I must say that I agree with your statement there. As a politician, I have often found that people do not realize the difference between a decision by a regulatory tribunal and the government. They link them together. I sometimes am very upset when I am being blamed for a regulatory decision I might have disagreed with, and one I have absolute-

M. Anguish: Je m'excuse, monsieur le président, mais une toute dernière question me vient à l'esprit.

Avez-vous déjà été assujettis à un règlement fédéral ou provincial qui vous a pris par surprise, auquel vous ne vous attendiez pas avant qu'on ne vous l'impose?

M. Weldon: Il y en a eu un récemment, cet été. La province de la Saskatchewan a décidé d'adopter un projet de loi sur les accidents de transport de produits dangereux. Si je me rappelle bien, entre le moment de l'introduction du projet de loi en première lecture et la troisième lecture, il ne s'est écoulé que deux semaines. À ma connaissance, on n'a aucunement consulté les personnes de l'industrie intéressées qui étaient touchées le plus directement.

Dans mon service, nous sommes abonnés à toutes les gazettes, à tous les documents parlementaires, aux débats et aux projets de loi. Lorsque le Parlement tourne à fond de train, l'Imprimeur de la Reine ne peut suffire à la tâche. Je sais que certaines personnes reçoivent leurs documents sur leur bureau le matin, les premières ébauches et d'autres des débats, mais pour les consulter toutes, il faut dépouiller une si grande papérasse que le système ne peut suffire. Même nous qui sommes abonnés à cette documentation nous ne pouvons en prendre connaissance. Ajoutez à cela les difficultés de réception des documents d'Ottawa dans les banlieues où nous vivons.

Cette mesure législative qui est très importante a reçu sa troisième lecture et a été adoptée avant que nous en ayons appris l'existence.

M. Hay: Mais je crois que nous devrions ajouter que dans l'ensemble nous sommes au courant de ce qui se passe et nous avons l'occasion d'en discuter. Nous n'obtenons peut-être pas les résultats escomptés, mais au moins nous avons l'occasion d'en parler.

M. Weldon: Le problème est naturellement plus aigu aux jours de clôture du Parlement ou des législatures. Un ministre peut s'être engagé à faire adopter une mesure législative, vous avez été absorbé par un bon nombre de questions, le temps file et soudainement la mesure législative échoue. Les comités se trouvent dans une situation difficile, du fait que le temps manque, que les membres font partie de quatre comités différents et qu'il n'y a pas suffisamment de jours pour tenir les réunions. Je pense que c'est la situation qui prévaut à la fin d'un parlement. Si l'on s'inquiète de ne pas être averti à temps, c'est bien à ce moment que l'on a le plus de difficultés. C'est la vie.

M. Anguish: Merci.

Le président: Et maintenant, M. Deniger, je vous prie.

M. Deniger: Merci. En page 4 de votre mémoire, dans la partie soulignée... Je dois dire que je suis d'accord avec votre énoncé. En tant que politicien, j'ai souvent trouvé que les gens n'étaient pas conscients de la différence qui existe entre une décision prise par un tribunal de réglementation et le gouvernement. Ils les associent toujours et je suis souvent blâmé pour une décision sur laquelle je n'exerce aucun pouvoir ou pour

[Texte]

ly no power to change. Maybe that is why I am one of those who feels there should always be appeal to Cabinet versus getting into the judicial.

Turning to the bottom of page 8, your last paragraph, I am not sure I understand the distinction you are trying to make between regulations:

We would stop short of proposing that all regulations would be required to be submitted to an appropriate Parliamentary Committee... ; but *any regulations passed under a new statute should...*

How do you distinguish?

Mr. Hay: I think we are saying that when the first set of regulations comes under the new statute as it is written, it should go back to a committee to ask. Is that what we thought we were doing when we passed this broad statute. There are many examples of these broad statutes that control wide, wide powers, and it never comes back into public view as to what they are doing with the statute.

That is really what we are saying: that those who pass the statute should get some opportunity to see what happened afterwards. We have a lot of examples, if you want to take the time, of these kinds of statutes.

Mr. Deniger: Let us take, for example, the movement of dangerous goods act.

Mr. Hay: We have that right here.

Mr. Deniger: I think that is a good example. I was involved in that from the time I was a civil servant to a ministerial assistant, an opposition member to the present.

• 1215

An hon. Member: From that elated position to your present position.

Mr. Deniger: What was your company's participation in that, and were you satisfied with the process?

Mr. Hay: There are two examples here. One is how broad it is. Your question was on our participation.

Mr. Deniger: Yes. Was there consultation and are you satisfied with the whole thing.

Mr. Hay: We had quite a bit of consultation. I am not sure that everything in there needs to be done but I think we had lots of opportunity to speak, both ourselves and through the Canadian Chemical Producers' Association, to the people who were working on this. I guess we are out to lunch at the moment, because what has happened is that there is a bill and we really do not know what is going to happen under it. Maybe that is the second part Mr. Weldon would like to talk about. It is so broad that we really do not know whether it is good or bad.

Mr. Weldon: If you look at the bill there is no substantive law in it. It is almost all procedural.

[Traduction]

une décision réglementaire que j'aurais désavouée. C'est peut-être pour cette raison que je suis de ceux qui estiment qu'ils devraient toujours y avoir une possibilité d'en appeler au cabinet au lieu de s'adresser au système judiciaire.

Quant au paragraphe du centre de la page 10, je ne suis pas certain de bien saisir la distinction que vous essayez d'établir entre les règlements:

Nous n'irions pas jusqu'à proposer que tous les règlements soient présentés à un comité parlementaire approprié... mais *tout règlement passé en vertu d'une nouvelle loi devrait,*

En quoi consiste cette distinction?

M. Hay: Nous sommes d'avis que lorsque le texte des premiers règlements qui relèvent de la nouvelle loi devraient être soumis à l'examen d'un comité pour demander si c'est ce qu'il avait pensé faire lors de l'adoption de ce vaste projet de loi. Il existe bon nombre d'exemples de lois très vastes qui accordent de très grands pouvoirs et qui ne reviennent jamais devant le public pour vérifier si elles reflètent bien l'esprit du texte.

C'est tout ce que nous désirons vraiment, que ceux qui adoptent les lois aient l'occasion par la suite d'examiner ce que l'on en a fait. Nous avons bon nombre d'exemples de ce genre de lois si vous en avez le temps.

M. Deniger: Prenons pas exemple le cas de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.

M. Hay: Nous avons justement cet exemple ici.

M. Deniger: Je crois que c'est un bon exemple. Je m'intéresse à la question depuis que j'ai occupé le poste de fonctionnaire d'un adjoint ministériel présentement député de l'Opposition.

Une voix: De votre ancienne position à votre position actuelle.

M. Deniger: Comment votre entreprise a-t-elle participé et avez-vous été satisfait de toute la question?

M. Hay: Votre question nous permet d'analyser deux aspects de cet exemple: son ampleur et notre participation.

M. Deniger: Oui. Y a-t-il eu consultation et êtes-vous content dans l'ensemble?

M. Hay: Il y a eu une assez grande consultation. Je ne suis pas convaincu qu'il faille être assujéti à tout ce qui est prévu, mais je crois que nous avons eu beaucoup d'occasions de parler en notre propre nom et, par l'entremise de l'Association des producteurs de produits chimiques du Canada, aux personnes qui étaient intéressées à la question. Je crois que nous sommes un peu en dehors de la question en ce moment parce qu'en fait, ce qui s'est passé, c'est qu'il y a eu un projet de loi, mais je ne sais pas vraiment ce qu'il en adviendra. Quant à la deuxième partie de la question, M. Weldon aimerait sûrement vous en entretenir. C'est un sujet si vaste que nous ne savons pas vraiment s'il est bon ou mauvais.

M. Weldon: Le projet de loi proprement dit ne porte sur aucune partie de droit importante. Il s'agit presque entièrement de procédure.

[Text]

Mr. Deniger: It is all regulations.

Mr. Weldon: Yes. And if you look through the sections Parliament was not really asked to make any decisions on substantive matters. For example, Sections 4 on deal with offences. Sections 9 on deal with prosecution and evidence. Then 13, inspectors and analysts, powers of inspectors, that sort of stuff. It is all procedural.

Mr. Hay: There is an opening though that says, this covers everything.

Mr. Deniger: At the end it does talk about possible overlaps and says, this bill will supersede everything else.

Mr. Weldon: Yes, but at Section 21 dealing with regulations. It says,

The Governor in Council may make regulations generally for carrying out the purposes and provisions of this Act . . .

It is the usual language. Then it gives a list, and the whole body of the law is in the list of things that are intended to be dealt with by the regulations.

As Mr. Hay has said, we acknowledge that there has been extensive consultation with us, but this is an example of the other point we make about the need to perhaps have Parliament review this. Having really dealt only with procedural matters and having handed over the entire substance to the administration, we believe the first set of regulations under this act should come back to a committee so that the members of the committee can be satisfied that the regulations correctly reflect the intent of the legislators.

Mr. Deniger: That would create a tremendous workload. I have felt also that there is a very distinct problem, in that where there is a disagreement between the intent of the regulation or the regulation itself and the industry that it covers, there could be an appeal to the committee. Why should we bother looking at it if everyone is in agreement?

Mr. Weldon: We had a piece of legislation in Ontario last year dealing with transportation of hazardous products. There was a lot of substance in the bill and there were committee hearings lasting for several months; it was a very contentious piece of legislation. The minister did what I thought was a very commendable thing, and very worthwhile. The minister asked the committee to please pass the legislation, he would like it, and the committee said, All right, we will give you the legislation, but because the regulations will be so broad we want an undertaking from you that you will bring the regulations back to us so that we can look at them before you put them into effect. Because there was a provision that the bill would only come into effect when the regulations had been passed.

Mr. Deniger: I think that is a good suggestion.

Mr. Weldon: So the committee was saying, We will give you the bill but you have got to come back so that we know you have done what we intended you to do. That is what is going to happen.

[Translation]

M. Deniger: Ce sont des règlements.

M. Weldon: En effet et si vous examinez les articles, on n'a pas vraiment demandé au Parlement de prendre des décisions sur des questions importantes. Ainsi l'article 4 porte sur les infractions. L'article 8 touche les poursuites et la preuve alors que l'article 13, les inspecteurs et les analystes, les pouvoirs des inspecteurs et ainsi de suite. C'est uniquement de la procédure.

M. Hay: Il existe toutefois une déclaration liminaire disant qu'elle recouvre tout.

M. Deniger: A la fin, on y parle des chevauchements possibles et déclare: Ce projet de loi remplace tout ce qui a précédé.

M. Weldon: Oui, mais regardez à la page 21 touchant les règlements, on y dit que,

le gouverneur en conseil peut adopter des règlements . . . généralement pour répondre aux buts et dispositions de la présente loi . . .

Il s'agit de la terminologie usuelle. Il fournit ensuite une liste et tout le corps de la loi se trouve dans la liste d'articles visés par les règlements.

Comme l'a dit M. Hay, nous reconnaissons que nous avons participé à une consultation intensive, mais ceci vient illustrer l'autre argument que nous avons invoqué sur la nécessité éventuelle de la révision de la question par le Parlement. En ne touchant qu'aux aspects de procédure et en remettant toute la substance à l'administration, nous croyons que le premier jeu de règlements qui découlera de la présente loi devrait être examiné par un comité afin que les membres du comité soient convaincus que les règlements traduisent exactement l'intention des législateurs.

M. Deniger: Cela provoquerait un surcroît de travail terrible. J'ai pressenti également qu'il existe un problème bien distinct, en ce sens que s'il y a désaccord entre la teneur du règlement ou le règlement lui-même et l'industrie qu'il vise, il pourrait donc y avoir appel devant le comité. Pourquoi devrions-nous nous y attarder si tout le monde est d'accord?

M. Weldon: En Ontario, l'an dernier, on a présenté une mesure législative sur le transport des produits dangereux. Le projet de loi était très complexe et on a tenu des séances pendant plusieurs mois. Il s'agissait d'une mesure législative très controversée. Le ministre fit ce qui me semble fort louable et valable. Il a demandé au comité d'adopter la mesure, mais le comité lui a répondu: «D'accord, nous allons le faire, mais comme les règlements sont si vastes, nous désirons que vous vous engagiez à les soumettre à notre examen avant qu'ils n'entrent en vigueur.» Une disposition de la loi stipulait que le projet de loi n'entrerait en vigueur qu'après l'adoption des règlements.

M. Deniger: Je crois que c'est une bonne suggestion.

M. Weldon: De sorte que le comité a pu dire: «Nous vous donnons le projet de loi, mais il vous faut revenir. Ainsi nous pouvons juger si vous avez fait ce que vous nous aviez dit que vous feriez.» C'est ce qui se produira.

[Texte]

Mr. Deniger: As long as we do not have to go clause by clause.

• 1220

Mr. Hay: This does not have to happen to everything either. I think just the fact that it is coming back will force everybody to do something a little more constructive in round zero before it gets to be round one.

I might add just one thing. Maybe I am going off your point, but we have made a point about self-regulations by goals rather than procedures. If you do that this committee work becomes much less onerous. You do not have to talk about all the details of how to achieve safety—the height of a ladder, steps on a ladder, cages on a ladder and all that. What you say is, you shall achieve a certain level of safety performance as defined by injuries, or however you like; and if you are within that goal we will not be regulating you beyond that. That leaves you lots of room for ingenuity of thinking and learning and doing your own thing, and being quite varied from industry to industry and so on.

Mr. Berger: Mr. Chairman, I would like to ask you, Mr. Hay, what kind of goals do you set? Do you set a goal of we only want two lives lost a year or five lives lost a year? How do you set these goals?

Mr. Hay: You are introducing the very difficult problem of the individual. Our view of this is that you would introduce a disabling-injury frequency or days-away-from-work frequency. There are, both in trade associations and in the U.S. government, very detailed definitions of what a day away from work is, distinguishing between sickness and injury.

The Chairman: Can we come back to that question later, please?

Mr. Hay: Yes.

The Chairman: Thanks.

Mr. Deniger: I guess you have investigated, for example, train accidents and have done investigations. It is very difficult when you have self-regulation—where do you draw the line on enforcement, for example, and where do you set the standards? If they are your standards, will they necessarily be the standards of safety for transportation of dangerous goods? That is very, very difficult.

Mr. Hay: We as a corporation would see ourselves at some time explaining to somebody whether or not we did that right, and having experts discuss that. That would not be much different than it is today and I think it would provide an avenue for enforcement.

Mr. Deniger: When we get the report on the Mississauga accident that might be a recommendation which is in it. Indeed, I think it is impossible to regulate everything, the technology is so quick. But it is something I really have not set my mind to.

As I think we are running a bit late, I want to go back to a few statements you made about boards and tribunals, and maybe public interest groups if I have time. That is when you

[Traduction]

M. Deniger: Tant que nous n'aurons pas à l'étudier article par article.

M. Hay: Il ne faut pas généraliser. Je pense que le seul fait que le règlement soit soumis au comité oblige tout le monde à faire un travail plus constructif au départ avant d'aborder la deuxième étape.

On pourrait ajouter une autre chose. Je m'écarte peut-être un peu du sujet, mais nous avons insisté sur les auto-réglementations par objectifs plutôt que par méthodes. Si vous le faites, le travail du comité s'en trouve allégé. Je n'ai pas à parler de tous les aspects de la réalisation de la sécurité—la hauteur d'une échelle, les barreaux, les montants et ainsi de suite. D'après votre argument, si vous désirez atteindre un certain seuil de sécurité défini en fonction des blessures infligées ou autrement, comme vous le voulez, et si vous respectez cet objectif, vous ne nous réglementerez pas outre mesure. Ce qui nous laisse beaucoup de latitude pour penser, apprendre et faire notre travail et être différent des autres industries.

M. Berger: Monsieur le président, j'aimerais vous demander, monsieur Hay, quel genre de buts vous vous fixez? Pensez-vous en fonction d'une perte de vie humaine ou de cinq pertes par année? Comment?

M. Hay: Vous abordez ce problème très difficile des cas particuliers. A notre avis, vous amenez une distinction entre la fréquence d'une blessure handicapante ou le nombre de jours d'absence du travail. Il existe dans les associations professionnelles et au gouvernement américain des définitions très détaillées d'une journée d'absence du travail où l'on distingue entre la maladie et les blessures.

Le président: Pourrions-nous aborder cette question un peu plus tard, je vous prie.

M. Hay: Oui.

Le président: Merci.

M. Deniger: J'imagine que vous avez analysé par exemple les cas d'accidents ferroviaires et avez effectué des enquêtes à ce sujet. Il est très difficile quand vous vous assujettissez à une auto-réglementation. Où tracez-vous la ligne de partage, par exemple et où fixez-vous les normes? S'il s'agit de vos propres normes, correspondront-elles nécessairement aux normes de sécurité du transport des marchandises dangereuses? C'est une question très difficile.

M. Hay: En tant qu'entreprise, nous aurions souvent l'occasion d'expliquer aux autres que nous avons bien fait ou de demander à nos experts d'en parler, ce qui ne différerait pas tellement de la situation que nous connaissons aujourd'hui. Cela offrirait un moyen d'assurer la mise en vigueur.

M. Deniger: En recevant le rapport de l'accident survenu à Mississauga, cela fera peut-être partie de ses recommandations. Bien sûr, il est impossible de tout réglementer, la technologie évolue si rapidement. Mais c'est une question sur laquelle je ne me suis pas encore prononcé.

Comme le temps s'écoule, j'aimerais revenir à quelques déclarations que vous avez faites au sujet des conseils et tribunaux et peut-être des groupes de pression, si nous en

[Text]

are talking about staff being cross-examined and basically your having a go at it. To be sincere, I think you are perfectly right in being very upset. If their decision in antidumping was based on, I think you said, wrong assumptions, then you have a good point. In my experience, regulatory decisions are based on the evidence that was brought forward. If they base their decision on something that was not brought forward, then I think you have an appeal to the Federal Court.

Mr. Weldon: We do not know, you see. We cannot give example because we do not know the extent to which boards consult with their staff and base their decisions on information not available at the hearing. We are saying, Let us get it out in the open and let us have this requirement so that everybody will be happier with the whole system.

Mr. Deniger: Why stop with the staff? Why do you not have the commissioner and cross-examine him after his decision? When you have the staff of a regulatory agency, it is a very specialized tribunal, like the CTC or AntiDumping. They hear the evidence and then they get together and say, Okay, what did you think of this, what did you think of that, and the final decision obviously rests with the commission.

Mr. Weldon: The Supreme Court of Canada obviously reaches their decisions on the basis of some discussion among the judges. We would not object to that. But where they base their decision on the opinions and judgments and so on of others, then we would.

Mr. Deniger: I agree with you that if the staff, during the course of the hearings, has issued statements or reports to the judge or the commissioner, he should be cross-examined.

Mr. Weldon: It is what takes place after the hearing.

Mr. Deniger: After the hearing it is almost impossible.

Mr. Hay: The data is really the question. Is the data that the judgment is being rendered from only the data that was presented in the course of the tribunal? That is the question I really have.

• 1225

Mr. Deniger: As you know, sometimes there is so long between the actual hearing and the decision that the data presented at the hearing is not relevant any more.

Mr. Hay: That may be.

Mr. Deniger: In those cases I think you might have a point but in other cases I must say I find it impractical, although I like the concept. If you could do it, fine, but in terms of practice I just do not see how we can.

Mr. Hay: I understand.

Mr. Deniger: Thanks. We are running a bit late.

The Chairman: Mr. Cook.

[Translation]

avons le temps, soit quand vous parlez du personnel à contre-interroger et au fond, vous vous attaquez à la question. En toute franchise, je pense que vous avez parfaitement raison d'être mécontent. Si la décision du tribunal antidumping était fondée sur, je crois que c'est ce que vous avez dit, des hypothèses erronées, votre argument est fort valable. A mon avis, les décisions réglementaires sont fondées sur la preuve qui est présentée publiquement. Autrement, vous pouvez interjeter appel à la Cour fédérale.

M. Weldon: Nous ne savons pas, vous voyez. Nous ne pouvons pas donner d'exemples parce que nous ne savons pas dans quelle mesure ces conseils consultent leur personnel et fondent leurs décisions sur les renseignements qui ne sont pas présentés à l'audience. Nous demandons que l'on rende le tout public au départ. Ainsi tout le monde sera satisfait du système.

M. Deniger: Pourquoi vous arrêter au personnel professionnel? Pourquoi ne pas demander le témoignage du commissaire et son contre-interrogatoire après la décision rendue? Le personnel professionnel d'un organisme de réglementation travail pour un tribunal fort spécialisé comme le CTC ou le tribunal antidumping. Ils entendent les témoignages, se réunissent et se demandent: «Qu'est ce que tu penses de ceci, qu'est-ce que tu penses de cela?» et la décision finale est, de toute évidence, prise par la commission.

M. Weldon: La Cour suprême, de toute évidence, prend ses décisions à partir d'entretiens entre les juges. Nous ne nous y opposerions pas, mais s'ils fondent leur décision sur les opinions d'autres personnes, nous nous y objectons.

M. Deniger: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si, au cours des audiences, le personnel professionnel prépare des déclarations ou des rapports à l'intention du juge ou du commissaire, il devrait être soumis à un contre-interrogatoire.

M. Weldon: Cela se produit après l'audience.

M. Deniger: Après l'audience, c'est presque impossible.

M. Hay: Ce sont les données fournies qui sont vraiment à la base de toute la question. Se sert-on uniquement des données fournies au tribunal? C'est la question que je me pose.

M. Deniger: Comme vous le savez, parfois, le délai entre la tenue de l'audience et le moment de la décision est si long que les données soumises au cours de l'audience ne sont plus valables.

M. Hay: C'est possible.

M. Deniger: Dans ces cas, vous pouvez avoir raison, mais dans d'autres cas, je dois dire que je trouve la solution difficile, même si le concept m'attire. Si c'était possible, très bien, mais en pratique, je ne vois pas comment cela serait.

M. Hay: D'accord.

M. Deniger: Il se fait tard.

Le président: M. Cook.

[Texte]

Mr. Cook: Gentlemen, I want to go back to one question because I have been sitting here thinking about it and worrying about it. Perhaps for my edification you could help me with a slightly expanded answer.

It is my feeling that in the past oftentimes cranks turned out to be saviours. You have groups of people, of course, who do form what we might call public interest groups. Sometimes they have just the facility, the cash, or can put the money together for it. Dow has got a lot of clout; any major chemical company has.

I have a situation in my own riding, where we have a chemical alert committee. To ramble just slightly, if there were not some public funding for that committee I am not sure they could afford to hire their own expert who can determine for them whether or not the particular plant in question is safe, or how safe it is. They believe that, whereas they will not believe all the representations made by the chemical company. If they are not funded then I suspect there is going to be considerable distress, considerable lack of accurate information, or information that such a group will believe. It could continue for years with a kind of raging battle between the chemical plant and the citizens in the immediate area.

I get the firm impression that your recommendation is that there should not be public funding, period.

Mr. Hay: I think you have an excellent point, in the sense of how does somebody like that, in a situation such as you are talking about, cope with the fact that they have to make some presentation somewhere. Our approach to this has been that you cannot define a public interest group very well. It might be that it is only one or two people—I know that is not true but let us talk about an abstract case—who are very interested, for many reasons, in bringing some pressure to bear in some environment like that. If there were a hundred of them, then they can fund to get themselves going. That is what I am saying.

I think our position is that this is a way of making sure there is a real issue. If you fund everybody who has a problem, then it is hard to tell the real issues from the ones that are just developed. My view would be that that group of people will do very well if they are a large enough group to get started. You know, if it goes on longer than that we worry about this too. We do not want to be perceived as having all this apparent clout, which we do not have but which we are perceived as having.

So I really want to emphasize that we do appreciate what you said: that cranks are sometimes saviours and this is a democracy, and these people should be able to speak.

Mr. Cook: One way or another.

Gentlemen, I am thinking of the Red Deer plant now. There are 37 different departments at the federal, provincial and municipal levels. Thirty-seven of them.

Mr. Hay: That is correct.

[Traduction]

M. Cook: Messieurs, j'aimerais revenir à une question. J'y ai beaucoup pensé et elle m'inquiète. Pour ma gouverne, vous pourriez m'aider en me donnant une réponse un peu élaborée.

J'ai l'impression que dans le passé, souvent les fous se sont avérés des sauveurs. Il y a bien entendu des groupes de personnes qui forment ce que l'on pourrait appeler des troupes de pression. Parfois, ils ne possèdent que les locaux et un peu d'argent qu'ils rassemblent pour leur cause. Mais Dow dispose de beaucoup de moyens, tout comme les grandes sociétés chimiques.

Prenons un cas qui m'intéresse dans ma propre circonscription. Il existe un comité d'alerte chimique. Excusez-moi de parler à bâtons rompus, mais si le comité ne disposait pas d'une certaine forme de financement public, je ne suis pas convaincu qu'il pourrait engager son propre expert pour vérifier si l'usine respecte les seuils de tolérance ou dans quelle mesure elle le fait. Ils croient en cette formule et ne croiront pas du tout aux instances de la société chimique. S'ils ne sont pas subventionnés, je crains qu'ils connaîtront une grande insécurité, ils manqueront de renseignements exacts ou d'information auxquels ils accordent foi. Il pourrait s'ensuivre une sorte de bataille féroce entre l'usine chimique et les citoyens des environs.

J'ai la ferme impression que votre recommandation vise à éliminer toute forme de financement public, n'est-ce pas?

M. Hay: Je crois que vous soulevez un argument important. Comment une personne comme celle-là, prise dans une situation que vous venez de décrire, réagira-t-elle devant le fait si elle doit faire une certaine présentation en quelque part? D'après nous, vous ne pouvez pas donner une très bonne définition d'un groupe de pression. Il peut être formé d'une personne ou de deux—je sais que c'est faux, mais prenons l'exemple d'un cas inventé de toutes pièces—des personnes intéressées, pour une multitude de raisons, à exercer des pressions sur un certain milieu comme celui-là. S'ils sont centaires, ils peuvent s'autofinancer et aller de l'avant et c'est l'argument que je soutiens.

A mon avis, c'est l'unique façon de s'assurer que la situation est vraiment importante. Si vous financez toutes les personnes qui ont un problème alors il deviendra très difficile de distinguer les vrais problèmes de ceux qui viennent de survenir. Ce groupe réussira bien s'il est suffisamment représentatif au départ. Vous savez, s'il survit longtemps, nous nous en inquiétons. Nous ne voulons pas être perçus comme ayant beaucoup de défauts, ce que nous n'avons pas, mais qu'on nous attribue à tort.

J'aimerais donc souligner que nous vous savons gré de ce que vous dites «les fous sont parfois des sauveurs» car c'est cela la démocratie, et ces personnes devraient pouvoir être en mesure de s'exprimer.

M. Cook: D'une manière ou d'une autre.

Messieurs, je pense à l'usine de Red Deer en ce moment. Il existe trente-sept services différents aux paliers fédéral, provincial et municipal.

M. Hay: C'est juste.

[Text]

Mr. Cook: Is it realistic to think that in one hearing you could get 37 departments to do it all at the same time?

Mr. Hay: I do not think we say one, but I think there could be a great reduction. I really think we could do it all if those departments were in some way able to organize themselves. I think what you are saying is that they will never get themselves organized to get to this hearing and get all their questions out.

Mr. Cook: You are saying you would like a small secretariat that could at least co-ordinate them and cut down the amount of work.

We could put the question the other way actually. Gentlemen, do you have your own secretariat within the company to deal with 37 departments?

Mr. Hay: I guess I am not really sure of the question.

• 1230

Mr. Cook: What I am getting at is this: You are suggesting that government should co-ordinate the 37 departments and all of the things that they require in the hearing for a new plant. I am wondering if, within the company, you have a small secretariat that can co-ordinate things.

Mr. Hay: We have a project task force. We build them, we get them approved and do everything else through a task force approach, and that is all the functional people. That may include government affairs people, project engineers, environmental experts, research people and whatever.

Mr. Cook: And if that group had a similar group representing all levels of government, do you feel this small committee or secretariat could solve a tremendous amount of the overlap?

Mr. Hay: We could cover the problems once.

Mr. Weldon: Even if we could deal with all environmental matters in one hearing it would be a big improvement. When you have environmental people at several levels, each of whom wants to have its own hearing, aside from everything else, just doing all these things consecutively represents a very serious consideration.

Mr. Cook: I think the committee is pretty much onstream with you gentlemen in agreeing that perhaps the overlap situation should be corrected by a good deal more interprovincial, interfederal co-operation. Thank you.

The Chairman: We have overstayed our time with you. Would you agree to stay on further?

Mr. Hay: We will stay as long as you like.

The Chairman: Thank you very much. What arrangements have you made for lunch?

There is no such thing as a free lunch.

Mr. Douglas: How about some free coffee?

[Translation]

M. Cook: Est-il réaliste de penser qu'en une seule audience, nous pouvons demander à 37 services de se présenter en même temps.

M. Hay: Je ne crois pas que nous parlions en une seule fois, mais ce nombre pourrait être fortement réduit. Nous pourrions certainement tous les faire si ces services réussissaient à s'organiser. Mais ils n'y parviendront pas pour participer à cette audience et poser toutes leurs questions.

M. Cook: Vous affirmez que vous aimeriez avoir un petit secrétariat qui pourrait au moins assurer leur coordination et diminuer la somme de travail à accomplir.

Nous pourrions renvoyer la question. Messieurs, votre entreprise compte-t-elle un secrétariat pour traiter avec les 37 ministères?

M. Hay: Je regrette, mais je ne comprends pas très bien la question.

M. Cook: Vous affirmez que le gouvernement devrait coordonner les 37 ministères et tout ce qu'ils exigent lors d'une audience sur une nouvelle usine. Je me demande si votre société possède un petit secrétariat qui pourrait coordonner ce travail.

M. Hay: Nous avons créé un groupe de travail. Nous le formons, faisons approuver les membres et dans le contexte d'un groupe d'étude, il s'agit du seul personnel technique. Ce groupe peut comprendre des personnes des affaires gouvernementales, des ingénieurs du projet, des experts en écologie, des chercheurs et autres.

M. Cook: Et si ce groupe possédait un pendant représentant tous les paliers de gouvernement, avez-vous l'impression que ce petit comité ou secrétariat pourrait effectuer une somme de travail énorme?

M. Hay: Nous pourrions résoudre les problèmes en une seule fois.

M. Weldon: Même si nous pouvions traiter de toutes les questions économiques en une seule audience, cela constituerait une nette amélioration. Quand vous pensez que les écologistes de différents paliers veulent tous leur propre audience, sans compter le reste, le seul fait de traiter ces questions une après l'autre constitue pour nous un objet de grave préoccupation.

M. Cook: J'estime que le comité convient avec vous messieurs que la situation de chevauchement devrait être corrigée dans l'ensemble grâce à une meilleure collaboration interprovinciale et interfédérale. Merci.

Le président: Nous avons terminé le temps qui vous était réservé. Accepteriez-vous de rester un peu plus longtemps?

M. Hay: Nous resterons aussi longtemps que vous le désirerez.

Le président: Merci beaucoup. Quelles dispositions avez-vous prises pour le casse-croûte.

Il n'y a pas de casse-croûte gratuit.

M. Douglas: Que diriez-vous de quelques cafés gratuits.

[Texte]

The Chairman: Sure.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Hay, your brief dealt quite extensively with the matter of rights of entry and search and seizure given to public officials by many federal statutes. Could you give us examples of federal statutes which affect your company directly, and examples of these powers?

Mr. Hay: I will ask Mr. Weldon to answer in some detail, but we have many kinds of departmental people who, for one reason or another, have a desire to see something in our plants. These examples, and I do not think we want to present all of these with reference to a specific individual, range from somebody showing up and saying, I want to see your plant. In this particular case it is a process that we only let the people who run that process see—our own sales force, for example, does not enter that plant—and here was a demand to see the plant on the basis of safety and environmental reasons. After long harangues and so on we did manage, by going through the system, to prevent that. There are similar examples at other plants, where we are talking about confidentiality of proprietary process data and that kind of thing and trying to protect it.

If I could just pass the other part of that question to Mr. Weldon, he could give you some specific examples, I think, of acts.

Mr. Weldon: As you can see by the appendix, we have taken all of the federal statutes and we have indicated by the number code in Exhibit 3 what rights there are. It is quite an extensive list and not all of the statutes apply to our company, of course. The purpose in putting this exhibit in was to discuss this not on a statute basis but on the basis of principle.

If you look at the beginning of the exhibit you will see the number key. On page 5, for example, of the exhibit, under the heading *G Recourse*, the number 7 indicates there is no appeal. If you take a look at the pages of the index and look under the column headed "G" that list means there is a public servant who is entitled to access to a private home or a business or whatever, and the number 7 indicates there is no recourse whatever for an individual. If a government inspector shows up and says, I am here to look at so and so, you cannot refuse; it is an offence. If you look in the next column under "H", you will see what the penalties are.

• 1235

If you go back to the earlier column that shows when the power can be exercised, you will see that in many cases a designated person acting entirely on his own initiative, without even having to show reasonable or probable grounds of anything but just because he has the power and wants to exercise it, has the right to appear at your home or place of business, demand to come in, examine records, seize documents and do whatever he wants to do, and the number 7 indicates you have no recourse. You have committed an offence if in any way you refuse to comply.

[Traduction]

Le président: D'accord.

Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Hay, votre mémoire a porté assez longuement sur la question des droits d'entrée, de recherche et de saisie accordés aux fonctionnaires aux termes de bon nombre de lois fédérales. Pourriez-vous nous donner des exemples de lois fédérales qui influent directement sur votre société ainsi que des exemples des pouvoirs qu'ils exercent?

M. Hay: Je demanderai à monsieur Weldon de vous fournir plus de détails, mais plusieurs types de fonctionnaires désirent, pour une raison ou pour une autre, voir quelque chose dans notre usine. Ces exemples, et je ne crois pas que nous voulions citer des noms, portent sur des individus qui se présentent à la porte et disent qu'ils veulent voir l'usine. Dans ce cas particulier, nous avons adopté comme règle de ne laisser entrer que les personnes—même nos vendeurs ne pénètrent pas dans l'usine—demandant à voir l'usine pour des raisons de sécurité et d'économie. Après de longues harangues, nous avons réussi à l'éviter en remontant le système. D'autres usines connaissent des exemples analogues où nous essayons de protéger le principe de la confidentialité des renseignements, du processus de propriété et ce genre de choses.

Si vous me permettez de confier l'autre partie de la question à monsieur Weldon, il pourrait vous donner quelques exemples précis, je crois, de ces lois.

M. Weldon: Comme en témoigne l'annexe 3, nous avons pris toutes les lois fédérales et indiqué le numéro de code à l'annexe des droits qu'il vise. Il s'agit d'une liste fort exhaustive, mais les lois ne portent pas toutes sur notre société, bien sûr. Cette annexe vise à analyser la question en se fondant sur la loi et non sur le principe.

Si vous regardez au début de l'annexe, vous pouvez constater les numéros-clés. A la page 5, par exemple, sous la rubrique *G-Recours*, le numéro 7 indique qu'aucun appel spécifique n'est prévu. Si vous examinez les pages de la table des matières sous la colonne intitulée G, la liste indique que l'individu ne peut avoir de recours. Si un inspecteur se présente et dit qu'il vient pour examiner ceci ou cela, vous ne pouvez pas le lui refuser, car c'est considéré comme un délit, et la colonne H vous donne la peine qui y est rattachée.

Si vous revenez à la première colonne qui indique le moment où on peut exercer certains pouvoirs, vous voyez que, dans plusieurs cas, une personne désignée peut agir de sa propre initiative, sans devoir montrer de motifs satisfaisants quelconque, mais juste parce qu'il a le pouvoir et qu'il veut l'exercer, il a le droit de se présenter à votre domicile ou à votre lieu de travail, d'exiger de pénétrer dans les lieux, d'examiner les dossiers, de saisir des documents et de faire ce qui lui plaît, et le numéro 7 indique que vous n'avez aucun recours. Vous commettez une infraction si vous refusez de vous soumettre.

[Text]

We feel this right of entry combined with the lack of appeal procedure which we referred to in the other section, relate to the way regulation is administered,

Mr. Berger: Mr. Weldon, excuse me for interrupting, but how often does this occur? You have done a fine job of cataloguing this, but how often does this occur?

Mr. Weldon: It happens all the time. We have plants all over the country making a great many products, and on a regular basis government inspectors from one department or another will appear and say: We want to come in.

Mr. Hay: Perhaps I could talk a bit to that. Our concern is that we have no way of saying: We do not think you need to go and do that. For example, if we bring into a particular plant somebody who wants to look at effluents and we direct them to the place of those effluents, they can in theory go anywhere they want. In practice they do not. In practice we have good relationships with these people by and large. It is the load of people coming in our gate to examine things that we think we are corporately able to tell people. For example, we have monitoring devices on effluents running with a continuous analysis. It seems to me we could mail that to somebody. We should not have to take the fellow in hand and show it to him.

These are difficult areas. In a practical sense he makes a date with our guy, he shows up and they go down to see it. It is not as if we are at war with these people. But the principle is that if they show up and if we disagree with what they are going to do, we have no recourse. That particular individual may agree to delay a day or to find out if their boss really meant what he said, and that kind of thing. So a practical sense it does not work to badly, it is from a principle point of view.

Mr. Berger: We have met some people from, the food processing industry and they have told us that they have resident inspectors, for example. Some big plants like Canada Packers and so forth have resident inspectors. There is a guy there continuously to supervise the quality of the meats that are being processed. Now this seems to be a reasonable requirement; that the public has a right to know that the meats are of edible quality, I suppose.

Similarly, one of the people there suggested, if I recall correctly, that perhaps it would be good to have one inspector who could basically handle a number of inspections for different government departments, rather than having different people coming and going and so forth. The same principle to me seems pretty inoffensive. Certainly, if there is a monitoring device on effluents which provides continual analysis, then, as you suggest, you could send records. And provided this monitoring device is as reliable as, let us say, as gas meter, which is basically going to provide you with an accurate indication of...

[Translation]

A notre avis, ce droit d'entrée, conjugué à l'absence de recours auquel nous avons fait allusion dans l'autre section, touche le mode d'administration des règlements.

M. Berger: M. Weldon, excusez-moi de vous interrompre, mais combien de fois cela se produit-il? Quelle est la fréquence de ces incidents? Vous avez fait un bon travail de catalogage, mais combien de fois cela se produit-il?

M. Weldon: Cela se produit tout le temps. Nous avons des usines dans tous les coins du pays qui fabriquent une grande quantité de produits et périodiquement les inspecteurs d'un ministère se présente à la porte pour une inspection.

M. Hay: Je pourrais peut-être préciser cette question. Ce qui nous préoccupe, c'est que nous ne pouvons aucunement dire qu'à notre avis l'inspecteur n'a pas besoin de se présenter. Ainsi, prenons le cas suivant. Une usine donnée, une personne se prétende pour observer les effluents et que nous l'acheminons vers ces effluents, elle peut en théorie aller là où elle veut. Dans les faits, elle ne le fait pas, car dans l'ensemble, nous avons de bons rapports avec ces personnes. Mais les personnes qui franchissent nos portes sont chargées d'analyse des produits dont nous pouvons parfaitement nous-mêmes donner les résultats. Par exemple, nous avons des appareils de contrôle qui assurent une analyse permanente. Il me semble que nous pourrions envoyer ces produits par le courrier et ne pas avoir à prendre une personne par la main pour les lui montrer.

Il s'agit de questions délicates. En pratique, il prend rendez-vous avec notre employé, ils se rendent tous deux examiner le produit. Nous ne sommes pas en guerre, mais le principe veut que s'ils se présentent et que nous n'approuvons pas ce qu'ils vont faire, nous n'avons aucun recours. Cette personne peut accepter un retard d'un jour ou se renseigner sur le sens des propos de son supérieur et ainsi de suite. Donc, en fait, la chose ne fonctionne pas trop mal, mais le principe ne va pas.

M. Berger: Nous avons rencontré quelques personnes de l'industrie de la transformation des produits alimentaires qui nous ont dit être des inspecteurs résidents, par exemple, dans des grandes usines comme la *Canada Packers* et autres. Cette personne surveille constamment la qualité des viandes traitées. Cela semble correspondre à une exigence satisfaisante car le public a le droit de savoir si les viandes sont de qualité, je crois.

Parallèlement, une de ces personnes suggérait qu'un inspecteur puisse effectuer un certain nombre d'inspections pour le compte de différents ministères du gouvernement plutôt que de laisser plusieurs personnes entrer et sortir. Le même principe me semble assez inoffensif. Certainement, vous disposez d'un appareil de contrôle des effluents qui offre une analyse constante alors, comme vous le suggérez, vous pourriez envoyer des résultats des analyses. L'envoi de ce dispositif est aussi valable, disons, qu'un compteur à gaz qui au fond vous donne un indice exact de...

[Texte]

• 1240

Mr. Hay: Excuse me. We can say, we have this and it does monitor, do you agree with it, yes I do, we will mail you this from now on. He may agree to that. The point I am making is that we have no way of talking.

Mr. Berger: You see, I do not know. I have difficulty. The kind of picture you are conjuring up is that people are coming in and asking to see documents, and you have no right to object to it and this and that. Perhaps there is some reason for saying yes, they should come in at regular times, and perhaps have some sort of an approval requiring you to submit these documents and so forth.

You say, for example, there is a new procedure, a technology or an instrument that could better perform a task or a duty that is being carried out. If you have ways to suggest basically better methods of applying government regulations, certainly the answer is not to suggest that you need approval or that this guy should get approval before he comes to see you. On the other hand, earlier you told us that you have good consultation with government, so it would seem you should be able to go back to the deputy minister or through your industry group and to suggest new kinds of procedures for meeting these valid public concerns.

Mr. Hay: I think there is a number of things. If I can back up a little bit, ours involves high technology, that technology is part of the competition, and we spend a lot of money investing in that technology. I am not talking about the technology of measuring that particular effluent but about the plants that people want to go into. We believe we should be able to take people to a specific thing that has to do with their business, and that is that. They are not entitled to learn all about our process and all about the details of how we make a certain product.

That is a conflict, and one the committee can think on. Maybe you could argue that we ought to know all that, but that is the very guts of our business.

The Chairman: Are you afraid of confidentiality?

Mr. Hay: We are very much afraid of confidentiality.

The Chairman: And government inspectors would pass this information on to competitors?

Mr. Hay: If you spend a lot of time developing a way of monitoring the riverbank through a sewer in a way that is reproducible, recordable and comes off on a computer somewhere, you really do not want your competitors to have that advantage which you have put all the effort into. You do not want the ministry to change, you just want this local arrangement to change.

Mr. Berger: I give you credit for developing that sort of monitoring device, but that certainly does not bode well for the comments you made earlier about the industry's capacity for self-regulation.

Mr. Hay: In what sense?

[Traduction]

M. Hay: Pardonnez-moi. Il est possible que nous disions que nous possédons tel appareil qui sert de dispositif de contrôle et que vous l'acceptiez. Alors dorénavant, nous vous enverrions les dispositifs par le courrier. On peut accepter cette solution, mais je veux que vous compreniez que nous ne pouvons pas parler.

M. Berger: Vous voyez. Je ne sais pas. J'ai de la difficulté à comprendre le type de tableau que vous me brossez, à savoir que vous n'avez pas le droit de vous objecter aux gens qui se présentent pour examiner des documents et ainsi de suite. Il est peut-être justifié de leur demander qu'ils se présentent à période fixe et soumettent à votre approbation la demande de présentation de ces documents.

Vous dites, par exemple, que vous possédez un nouveau dispositif ou instrument qui pourrait effectuer le travail encore mieux. Si vous avez les moyens d'améliorer les règlements gouvernementaux, vous ne devriez certainement pas devoir proposer une approbation ou que cette personne devrait obtenir une autorisation avant de se présenter. D'autre part, vous affirmiez plus tôt que vous aviez eu une bonne consultation avec le gouvernement. Il me semble que vous devriez vous adresser au sous-ministre ou à votre association industrielle pour faire valoir les nouvelles méthodes que vous avez mises au point pour répondre aux intérêts valables du public.

M. Hay: Je crois qu'il y a plusieurs choses à préciser. Si vous me permettez de revenir un peu en arrière, notre industrie fait appel à une technologie avancée et cette technologie est l'enjeu même de la concurrence que nous connaissons, et nous y investissons beaucoup d'argent. Je ne parle pas de la mesure d'un effluent en particulier, mais des usines que les gens veulent inspecter. Nous convenons d'amener les gens vers l'objet qui les intéresse particulièrement, mais c'est tout. Ils ne sont pas autorisés à prendre connaissance de toutes les méthodes et de tous les détails de fabrication d'un produit.

Mais il y a un conflit, et le comité pourrait s'y intéresser. Vous pouvez dire qu'un inspecteur doit tout connaître, mais en fait, cette entreprise, c'est la nôtre.

Le président: Doutez-vous de leur confidentialité?

M. Hay: Nous avons des inquiétudes à ce sujet.

Le président: Et ces inspecteurs du gouvernement fourniraient des renseignements à des concurrents?

M. Hay: Si vous consacrez un certain temps à la mise au point d'un dispositif de surveillance de la rive par le biais des égouts d'une manière reproductible, qui peut figurer dans un dossier et être tiré d'un ordinateur, vous ne voulez sûrement pas que vos concurrents possèdent cet avantage dans lequel vous avez mis tous vos efforts. Vous ne voulez pas changer le ministère, mais uniquement cet arrangement local.

M. Berger: Je vous fais confiance pour ce dispositif, mais cela ne correspond pas tout à fait aux commentaires que vous avez faits précédemment au sujet de la possibilité d'auto-réglementation de l'industrie.

M. Hay: Dans quel sens?

[Text]

Mr. Berger: In the sense that here you have developed a tool to measure effluents in a riverbed or something like that, and you are just one company within the whole industry. I do not know how many chemical companies there are in the industry in Canada; there may be hundreds of them. So you are saying you want to have a manner of dealing with it on an ad hoc basis with the particular government inspector who comes but you do not want to pass that on to the industry. You feel it is something you have taken the time and trouble to develop and you do not want to pass it on to them. It seems to me you could apply for a patent for such a device and sell it, or something like that.

• 1245

Mr. Hay: I realize you are talking about the self-regulation. Self-regulation would say that the effluent will contain so many parts per million of compound X and no more than. Let us just say that. The way you then measure it is something else.

Mr. Berger: We are trying to come up with methods of reducing government intervention in private industry, and if you have solutions as to this burden can be reduced by the installation of technological monitoring devices and so forth, and if you want to keep that to yourself, it seems to me it does not coincide with the statement you make on page 5 of your brief:

We are not indifferent toward the abundant problems of our society, but only convinced that the momentum of enlightened self-interest is always better than the compulsion of law.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Berger: The two do not add up.

Mr. Hay: Let me make sure you and I are talking about self-regulation in the same context. I am saying self-regulation is the setting of goals, whether it be environmental, industrial hygiene, railroad safety or whatever, as distinct from the how-to.

Mr. Berger: I understand the distinction you are making but I do not necessarily agree with it. The how-to is what we are dealing with. We are trying to find out how to improve the regulatory process.

Mr. Hay: But how-to technically is what you and I are talking about in this particular example. How to technically measure that.

Mr. Berger: No, I do not say that. For example, we had a group from the telecommunications industry before us, the TransCanada Telephone System, one of the suggestions they made was, I felt, a rather self-serving suggestion. You talk about the problem of keeping up to date with government regulations—for example, the flood that comes out in the last weeks before a session ends. They basically suggested some sort of a system whereby all regulations and legislation could be put on to computers. Then if your industry, for example, is interested in regulations relating to the industry, by selecting on code words you would get just that information. It would be a much better method of informing the public than through

[Translation]

M. Berger: Vous avez mis au point un instrument destiné à mesurer les effluents d'un littoral et vous n'êtes qu'une industrie au sein d'une grande industrie. Je ne connais pas le nombre de sociétés chimiques au Canada, mais elles se comptent par centaines. Vous dites que vous voulez pouvoir avoir recours dans des cas précis à l'endroit d'un inspecteur du gouvernement qui se présente et à qui vous ne voulez pas communiquer ce renseignement. Vous estimez que vous avez consacré beaucoup de temps et d'énergie à mettre au point ce dispositif et vous ne voulez pas le dévoiler à d'autres. Il me semble que vous pourriez demander un brevet et le vendre ou quelque chose du genre.

M. Hay: Je me rends compte que vous parlez d'auto-réglementation. L'auto-réglementation supposerait que l'effluent renfermerait tant de parties du composé X par millions et rien de plus. Tenons-nous en à ces quelques mots. La méthode employée pour le mesurer, c'est une toute autre affaire.

M. Berger: Nous essayons de découvrir des méthodes destinées à réduire l'intervention du gouvernement dans l'industrie privée et si vous avez des solutions à proposer pour éliminer ce travail grâce à l'installation de dispositifs techniques ou autres, et désirez le garder pour vous-même, il me semble que cela ne coïncide pas avec l'esprit des propos que vous tenez à la page 7, où vous dites

Nous ne sommes pas indifférents aux nombreux problèmes de notre société, mais simplement convaincus que l'impulsion d'auto-intérêt éclairé est toujours plus valable que la contrainte législative.

M. Hay: C'est juste.

M. Berger: Mais ces deux attitudes sont incompatibles.

M. Hay: Permettez-moi de m'assurer que nous accordons le même sens à l'auto-réglementation. Pour moi, l'auto-réglementation est une fixation d'objectifs, écologiques, d'hygiène au travail, de sécurité ferroviaire ou autres, distincte du savoir-faire.

M. Berger: Je comprends la distinction que vous établissez, mais je ne partage pas nécessairement votre opinion. La manière de le faire est précisément ce qui nous intéresse. Vous cherchez à améliorer le processus réglementaire.

M. Hay: Mais la manière technique d'y parvenir, c'est précisément ce dont vous et moi parlons en ce moment précis. Comment le mesurer sur le plan technique?

M. Berger: Non, ce n'est pas ce que je dis. Prenons l'exemple d'un groupe de l'industrie des télécommunications qui est venu témoigner, du Réseau téléphonique transcanadien et qui a proposé une suggestion qui m'a semblée plutôt intéressée. Vous parlez de la difficulté de la mise à jour des règlements du gouvernement, par exemple, du déluge des dernières semaines de session. Ils proposent fondamentalement une sorte de système où l'on pourrait mettre tous les règlements et la législation sur ordinateur. Et si votre industrie, par exemple, désire les règlements qui l'intéressent, elle pourrait l'obtenir grâce à un code. Cela constituerait une bien meilleure méthode d'information du public que la Gazette du Canada. M. Weldon a

[Texte]

the *Canada Gazette*. Mr. Weldon indicated that he cannot keep up with the mass of paper that comes across.

So basically here was a constructive suggestion, albeit perhaps a self-serving one, on how we can improve the process of regulation. That is our goal here. Our goal is to improve the process of regulation.

Mr. Hay: I think it is a very interesting area, and maybe we could pursue it in just a minute.

Let me respond to the databank kind of argument. We do this today. We actually print out material data safety sheets to our customers and to the industry about the products we make on regularly updated basis, so they know all about the hazards and how to handle those particular products. That kind of information on the product and its impact is not a problem.

Maybe you and I have missed each other in the discussion but I am just going to make one more comment about the technical ability to do something in our kind of industry. We are not a regulated industry. We are competing, and those who invest in the research should have the opportunity to reap the benefits. Some of this research has to do with the analytical techniques employed. The next question is that we have, as a matter of fact, given analytical techniques to governments for a number of different things that they wanted to learn about, but as a principle the other companies that see this as a gain may negotiate with us to buy it. They may decide to do it the old way. They may not know we are doing it in some other way.

• 1250

As long as the standard that is to be met from your point of view, that is, from a regulatory point of view, is defined, then let us all go our separate ways on how to analyse and how to technically accomplish that objective. That is much more fruitful than dictating exactly how that will be done. It will be out of date in our industry in five years anyway.

Mr. Berger: For example, you point to the extensive rights of entry, search and seizure given to public officials and so forth. You say these people should come equipped with search warrants or they should come equipped with . . .

Mr. Weldon: Could I respond to that, Mr. Berger?

When we set out to put this brief together we were looking at the totality of regulation, the relationship of the regulator and the citizen. We dealt with several aspects: the development of regulations, the cost of regulation and so on. The rights of entry and the appeal procedures specifically dealt with how the regulators go about doing their job and the relationships that develop, and to the best of our knowledge no one has ever raised a question about this right-of-entry business.

We feel it is significant, because although people do a great deal of talking about the cost of regulation and the irritations of regulation we feel part of the unspoken, perhaps unrealized, difficulty arises from the imbalance of power between the

[Traduction]

précisé qu'il ne peut pas prendre connaissance de la masse des documents qu'il reçoit.

Par conséquent, voici un type de suggestion constructive, même si elle est intéressée, et elle vise à améliorer le processus de réglementation. Or, notre objectif n'est-il pas d'améliorer le processus de réglementation?

M. Hay: C'est une question intéressante et nous pourrions peut-être y revenir dans une minute.

Mais laissez-moi répondre à l'argument du fichier central. Nous le faisons déjà. Nous imprimons les données sur les produits sur des feuilles sécuritaires à l'intention des clients et de l'industrie, qui sont constamment remises à jour, afin de les tenir au courant des dangers qu'ils représentent et de la manière d'y répondre. Ce genre de renseignement sur les produits et leurs conséquences ne constitue pas un problème.

Il est possible que nous nous soyons mal compris au cours de l'entretien, mais j'aimerais formuler un seul autre commentaire au sujet de la compétence technique dans notre type d'industrie. Nous ne représentons pas une industrie réglementée. Nous sommes en régime de concurrence et nous croyons que ceux qui investissent dans la recherche devraient pouvoir en retirer les avantages. Une partie de cette recherche porte sur les techniques analytiques employées. La prochaine question vient de ce que nous avons, en fait, donné des techniques analytiques aux gouvernements pour une foule de renseignements différents qu'ils voulaient connaître, mais en principe, les autres sociétés qui les voient comme un gain, peuvent négocier avec nous pour l'acheter. Elles peuvent décider de le faire de l'ancienne manière comme elles peuvent ignorer que nous procédons d'une autre manière.

A nos yeux, tant que la norme à atteindre est défini au titre de la réglementation, laissez-nous le loisir de faire nos analyses à notre manière et de réaliser techniquement ces objectifs. Cette méthode est beaucoup plus fructueuse que de nous en imposer une. De toute manière, dans notre industrie, cette méthode sera caduque dans cinq ans.

M. Berger: Par exemple, vous parlez des droits d'entrée, de recherche et de saisie élargis dont jouissent les fonctionnaires et ainsi de suite. Vous avancez que ces personnes devraient se présenter, mandat de perquisition en mains ou qu'elles devraient détenir . . .

M. Weldon: Puis-je répondre à cette question, Mr. Berger?

Lorsque nous nous sommes réunis pour rédiger le mémoire, nous avons envisagé l'ensemble de la réglementation, les rapports entre l'auteur de la réglementation et les citoyens. Nous avons abordé plusieurs aspects: la mise au point des règlements, les frais de réglementation et ainsi de suite. Les droits d'entrée et les procédures d'appel visent plus précisément la manière dont les auteurs des règlements exécutent leurs tâches et les rapports qu'ils nouent et au meilleur de notre connaissance, personne ne s'est jamais interrogé sur cette question.

Nous estimons que cette question est importante parce que même si les gens parlent beaucoup du coût des règlements et de l'irritation qu'ils peuvent provoquer, nous avons l'impression qu'une partie de la difficulté tacite, presque inaperçue, vient

[Text]

regulator and the citizen. The citizen feels he is up against a machine that he cannot do anything about. He has no right of appeal. If someone comes to his door he has no way of saying no, I do not want you to come in.

Without regard to the merits of an individual situation, as a matter of principle we raise the issue. If a policeman came to your door, Mr. Berger, and said, I would like to search for weapons, the probability is that if he went about it in the right way you would say, come on in, look around, I have nothing to hide. But there is a fundamental principle embodied in our law, in our system of justice, which says that you can say no, you cannot come in. What we are trying to demonstrate here is that criminals or people suspected of criminal activity have a vast apparatus of law to protect their rights, whereas in the noncriminal sphere of government activity the citizen has no rights.

Mr. Berger: The only thing I would say to that, Mr. Weldon, is that the people of Canada, through Parliament, have determined that given the activity you are conducting, there is a need to have an ongoing inspection of, for example, the effluents one of your particular plants may be putting in to a river or a lake, or something like that.

Mr. Hay: We welcome that. It is the principle of how we interact that we are concerned with.

Mr. Berger: You also used the phrase, Mr. Weldon, "how the regulators go about doing their job". It would certainly seem to me that if you have any suggestions as to how they can improve the way they do their job or how the process can be improved, the people in the departments would certainly be willing to listen to you, and certainly we would be willing to listen to you.

Mr. Hay: It may not apply to every act, but in thinking about regulation, is it essential that when a person comes to the gate we, Dow Chemical, let us say, have no alternative, none at all?

Mr. Crosby (Halifax West): Why should the burden be on you?

Mr. Hay: He should have a reason. If he wants to look at our books and see if we cheated yesterday, or something like that, he may have to have this right to entry. I am not arguing about that.

The Chairman: Mr. Berger, we are really running out of time.

Mr. Berger: Just one concluding comment.

Mr. Crosby (Halifax West): I am certainly going to speak, Mr. Chairman, if we stay here until midnight.

• 1255

The Chairman: Absolutely. I have indicated to you, Mr. Crosby, that we will not deny anybody the right of free speech.

Mr. Berger: Mr. Hay, you say, for example, this person has to have a reason for being there. Presumably he does have a reason, and the department has a reason for wanting him to be there. He is there, as I said in the example of the food

[Translation]

du déséquilibre qui existe entre le pouvoir des auteurs des règlements et les citoyens. Les citoyens estiment qu'ils font face à une machine insurmontable, sans avoir droit d'appel. Si quelqu'un frappe à leur porte, ils ne peuvent lui refuser l'entrée.

Nonobstant tous les avantages dont jouit l'individu, nous avons soulevé la question comme question de principe. Si un agent de police se présente à votre porte, M. Berger, et demande à chercher des armes dans votre domicile, il y a des chances, s'il présente la chose convenablement, vous lui disiez: «faites-le tour, je n'ai rien à cacher». Mais notre système judiciaire défend un principe fondamental que vous pouvez refuser qu'il entre. Nous essayons de démontrer que les criminels ou les personnes soupçonnées d'une activité criminelle disposent d'un grand appareil judiciaire pour protéger leurs droits alors que dans le domaine de la sphère non criminelle de l'activité gouvernementale, les citoyens n'en ont aucun.

M. Berger: La seule chose que je puis vous répondre, M. Weldon, c'est que le peuple canadien, par l'entremise du Parlement a décidé qu'en raison de l'activité que vous exercez, il faut vous soumettre à une inspection constante, par exemple, des effluents qu'une de vos usines peut déverser dans une rivière ou dans un lac, ou ailleurs.

M. Hay: C'est la manière dont vous agissez qui nous inquiète.

M. Berger: Vous avez également parlé, M. Weldon, de la manière dont les chargés des règlements exercent leurs tâches. Il me semble que si vous avez des suggestions susceptibles d'améliorer leur travail ou sur le moyen d'améliorer le processus, les fonctionnaires du Ministère seraient certainement heureux de vous écouter, tout comme nous.

M. Hay: Cela ne porte pas sur toutes les lois, mais en pensant aux règlements, est-il essentiel que lorsqu'une personne se présente à votre porte, nous de la Dow Chemical, nous n'ayons aucune autre solution?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pourquoi devriez-vous en porter tout le fardeau?

M. Hay: Il devrait donner une raison. S'il veut examiner nos livres et voir si nous avons triché hier ou quelque chose du genre, il peut avoir ce droit d'entrée. Je ne le conteste pas.

Le président: Monsieur Berger, nous n'avons pas le temps.

M. Berger: Un dernier commentaire, en guise de conclusion.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vais sûrement parler, monsieur le président, si nous restons ici jusqu'à minuit.

Le président: Bien sûr. Je vous ai dit monsieur Crosby que nous ne refuserons à personne le droit de parler librement.

M. Berger: Monsieur Hay, vous dites par exemple que cette personne doit avoir une raison de se présenter. De toute vraisemblance, il doit avoir un motif et le ministère, une raison de vouloir qu'il le fasse. Il y est, comme je l'ai dit, dans le cas

[Texte]

processing industry, to check on the quality of meat that is being processed, or, in your case, to check on effluents or whatever the matter is.

Mr. Weldon: Mr. Berger, these rights of entry do not apply just to big companies, you know. The rights of entry apply to ordinary, everyday citizens in their homes.

The Chairman: We will turn now to Mr. Crosby.

Mr. Berger: All I would like to suggest, sir, is that if you have some practical suggestions . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, I have some.

Mr. Berger: . . . on the way this process could be improved, perhaps you would pass them on.

The Chairman: Mr. Berger, could we come back to your line of questioning afterwards? There are some supplementary questions here by Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Gentlemen, with respect to your inclusion of Exhibit 3 in your brief, that is a broader question than the matter of regulatory reform.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Weldon: Very much so, yes.

Mr. Crosby (Halifax West): But having raised the matter, you are perfectly within your rights and I thank you for raising it. It is an excellent presentation. I have never seen the statutes lined up in that order with that message.

I personally will undertake to do something about this because there is a simple solution that I think we can come to very quickly; that is, there should be a general law regulating all of these specific laws with respect to powers of entry. You are 100 per cent right. There is no reason why a government official should come to your gate and demand entry. You do not know what he is there for. He may say he is there under the Ocean Dumping Control Act but he could be there under Narcotic Control. Once he is in, he is in. You cannot monitor him, you cannot interfere with him; under most statutes, you are committing an offence if you do.

So it is an horrendous situation. As you say, you are not the only ones. Once a month I have to let the stupid public utilities inspector into my house to look at the meter. He starts at my house, and the more I squawk about it the more he comes.

Mr. Berger: Why do you not burn wood? Then you would not need the public utilities inspector.

Mr. Crosby (Halifax West): Another example of non sequitur from my left here.

Let me say I will do something about it. I am interested, and if this committee is not interested that is our fault. Do not apologize for it in any way.

The second point I want to mention is this: One of the things that impressed me about your presentation is with respect to the number of permissions you have to get in order to construct a project, one which I am sure is worth while and in which all Canadians have some interest. Does this produce a situation where there is a vested interest in pursuing these

[Traduction]

de l'industrie de la transformation des aliments, pour vérifier la qualité de la viande transformée et, dans votre cas, pour vérifier les effluents ou autre chose du genre.

M. Weldon: Monsieur Berger, ces droits d'entrée ne touchent pas uniquement les grosses sociétés, vous savez. Ces droits portent aussi sur les simples citoyens à leur domicile.

Le président: Nous cédon maintenant la parole à M. Crosby.

M. Berger: Tout ce que je peux vous suggérer, monsieur, c'est que si vous avez des suggestions pratiques . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh, j'en ai quelques-unes.

M. Berger: Sur la manière d'améliorer cette méthode, vous pourriez nous les communiquer.

Le président: Monsieur Berger, pourrions-nous revenir plus tard à cet aspect de la question. M. Crosby aimerait poser des questions complémentaires.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Messieurs, au sujet de l'insertion de l'annexe 3 dans le mémoire, il s'agit d'une question plus vaste que la question de la réforme de la réglementation.

M. Hay: C'est juste.

M. Weldon: Tout à fait.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous avez parfaitement droit de soulever la question et je vous sais gré d'ailleurs. Vous avez fait une excellente présentation. Je n'ai jamais vu les lois aussi bien classées avec ce message.

Je m'engage personnellement à faire quelque chose à ce sujet, parce qu'il suffit d'une simple solution rapide: l'adoption d'une loi générale qui régit toutes ces lois touchant les pouvoirs d'entrée. Vous avez entièrement raison. Il n'y a pas de raison pour qu'un fonctionnaire se présente à votre porte et exige d'entrer. Vous ne connaissez pas le motif de sa visite. Il peut venir se présenter pour inspecter dans le cadre de la Loi sur le contrôle du déversement dans les océans alors qu'ils peuvent relever de la brigade de surveillance des narcotiques. Une fois entré, il est impossible de le faire sortir. Vous ne pouvez le surveiller, ni le déranger et aux termes de la plupart des lois, vous commettez une infraction si vous le faites.

Certes, il s'agit d'une situation odieuse. Or, comme vous le dites, vous n'êtes pas les seuls. Une fois par mois, je dois laisser entrer cet idiot d'inspecteur des services publics dans ma maison pour qu'il vérifie le compteur. Il commence dans ma maison et plus je rechigne, plus il vient souvent.

M. Berger: Pourquoi ne brûlez-vous pas du bois. Vous n'auriez alors pas besoin de l'inspecteur.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un autre exemple de propos inutiles à ma gauche.

Permettez-moi de dire que je ferai quelque chose à ce sujet. Je suis personnellement intéressé par la question et si le comité ne l'est pas, c'est son problème. Ne vous en excusez pas.

En deuxième lieu, j'aimerais mentionner «qu'une des choses qui m'a le plus impressionné à propos de votre présentation vient du nombre de permis que vous devez obtenir pour construire qui, j'en suis sûr, est valable et pour lesquels les Canadiens retirent quelques intérêts. Cela provoque-t-il une situation d'intérêt personnel dans la poursuite de ces procédés

[Text]

regulatory processes? That is to say, one organization is capable of cutting through all of this red tape, as it were, and another is not? We will not talk about you. I can see where another industry, another company, becomes adept at construction projects, knows how to get through the red tape and so has an advantage over a company that does not; consequently, it wants to maintain this structure in force because it gives them an advantage.

I am not asking you to answer that.

Mr. Hay: It is a good comment though.

Mr. Crosby (Halifax West): It may account for why a lot of people do not come forward and say, let us throw out all of this.

Mr. Hay: Of course. In our industry, that kind of project is a big project, so all the people competing are busy doing what we are doing and that kind of an advantage does not exist. It really begins to exist as corporations get smaller, and our customers, on whom we depend, have a problem like that. Some are better and some are worse; one-man companies, three-man companies, and I am talking about who runs it. I think it is a very good point.

Mr. Crosby (Halifax West): I have heard it said that Brazil is the world example of over-regulation.

Mr. Hay: That is correct.

Mr. Crosby (Halifax West): I understand that in some cases you even have to get a licence to prove you are alive in order to qualify for other licences.

Mr. Hay: We operate there so we know something about that.

• 1300

Mr. Crosby (Halifax West): How far have we gone in Canada, in your view? You are an international industry. You must have some contact with other countries, particularly the United States. In your brief you do mention the example of the United States in some areas. Where do we fit on a world-wide scale?

Mr. Hay: I think Canada thus far has done a better job than most of the industrialized countries, and I am excluding Brazil and some other. I do know some of the generalities but I do not know the particulars about how they are doing there. Compared to the United States, I think we have done a better job. We have done a study that is similar to the GRIM Study in Dow Chemical U.S., and the inappropriate cost is higher in that study.

So our response is yes, I think we are now. When you get to Europe, there is quite a wide range and different type of regulation, but I think Canada, as far as I know, is as good as or better than.

Mr. Crosby (Halifax West): In broader terms and as a person concerned with the over-regulation potential, I want to get some feel for the effect of regulation on the economy in a

[Translation]

de réglementation. Un organisme serait en mesure d'éliminer tout ce travail administratif et un autre ne le pourrait pas. Nous ne parlerons pas de vous. Je peux m'imaginer le cas d'une autre industrie ou société qui s'adonne à des projets de construction et qui du fait qu'elle sait comment procéder dans ce dédale bureaucratique a un avantage sur la société qui ne le sait pas. Par conséquent, on veut laisser la situation inchangée parce que certains en retirent des avantages.

Je ne vous demande pas de répondre à cette question.

M. Hay: C'est un bon commentaire toutefois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est peut-être pour cette raison qu'un grand nombre de gens ne vient pas témoigner pour nous le demander.

M. Hay: Naturellement. Dans notre industrie, il s'agit de projets d'envergure de sorte que nos concurrents sont occupés aux mêmes tâches que nous et ce genre d'avantage n'existe pas. La situation existe toutefois pour les petites entreprises et les clients dont nous dépendons ont un problème analogue. Certains connaissent des situations meilleures et d'autres, pires, une société à propriétaire unique, à trois personnes et je parle des personnes qui la dirigent. Je crois que vous avez très bien expliqué la situation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai entendu dire que le Brésil est l'exemple de sur-réglementation par excellence.

M. Hay: C'est juste.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Si j'ai bien compris, dans certains cas, vous devez avoir un permis pour prouver que vous existez pour avoir droit à d'autres permis.

M. Hay: Nous y avons des activités de sorte que nous en connaissons quelque chose.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Jusqu'où sommes-nous allés au Canada, d'après vous? En tant qu'industrie internationale, vous devez avoir des contacts avec d'autres pays, en particulier avec les États-Unis. Dans votre mémoire, vous parlez des États-Unis, dans certains secteurs. Où nous situons-nous sur l'échelle internationale?

M. Hay: Je crois que jusqu'à présent, le Canada a fait un meilleur travail que la plupart des pays industrialisés, j'exclus toutefois le Brésil et certains autres pays. Je connais certains traits généraux, sans connaître toutefois le détail de la manière dont ils procèdent la-bas. Par rapport aux États-Unis, je crois que nous avons fait un meilleur travail. Nous avons effectué une étude analogue à celle de la *Dow Chemical—US* à l'étude Grim et les frais inappropriés s'avèrent plus élevés dans cette étude.

Nous pouvons donc répondre par l'affirmative. Je pense que nous sommes en meilleure posture pour l'instant. Même en Europe, il existe un éventail assez vaste et varié de types de règlements, mais je pense qu'au Canada, en autant que je sache, la situation est aussi bonne, sinon meilleure.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans des termes plus généraux et comme je suis intéressé au potentiel de la sur-réglementation, j'aimerais connaître certaines de vos impressions sur les

[Texte]

broad sense. Take, for example, construction of a pipeline. If there is over-regulation then it destroys competitiveness. There may be two or three bidders on a pipeline construction but two back out because of what they perceive as the difficulties in obtaining the necessary approval. Do you think we are approaching that kind of problem in Canada?

Mr. Hay: I think so, yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Are we beyond it?

Mr. Hay: It depends on your scenario of where regulation is going. I think the very existence of this task force says that Canada recognizes some of these problems.

Mr. Crosby (Halifax West): Do not rely on that.

Mr. Hay: There is a sense of this among elected people, but also in the actual bureaucracy that we deal with. People are responsive to this worry about over-regulation and lots and lots of government regulatory bodies, so I am encouraged. The general drift, though, is that it is growing. It is more and more of a problem.

From our point of view, in our kind of industry the impact on competition long term is not going to be good for Canada. We export, and the cost of regulation there cannot always be gathered out of the marketplace. That is really one of the underlying reasons for our concern.

Mr. Weldon: On the point, Mr. Crosby, about the ability of people to compete, if you are dealing with products like chemical products or drug products or whatever, you may find there is such a layer of regulation that you have to have staffs of toxicologists, lawyers, staffs of experts, which can really only be carried by big companies. So one danger of over-regulation is that you are going to drive all the little companies out and you will be left only with the big companies that can afford the necessary staffs to go through all the regulatory procedures.

Mr. Hay: We were talking about this. Ten of us came here today. Six went to the Department of Agriculture, four of us came here.

Mr. Crosby (Halifax West): You can count the figures on any plane to Ottawa.

On a more humane note, I am interested in the problem of inspectors. My own exposure to that problem is that when you start to question them and ask why they are here, they immediately become suspicious that you are trying to hide something.

Mr. Hay: Their list gets longer.

Mr. Crosby (Halifax West): They become more aggressive and the whole thing escalates into a problem, when, as you say, there is probably no problem at all.

Mr. Hay: With the great majority we have excellent relations. We do not have a whole bunch of people standing

[Traduction]

répercussions d'un règlement sur l'économie en général. Prenons l'exemple de la construction d'un pipe-line. En présence d'une sur-réglementation, on assiste à l'élimination de la concurrence. Il peut y avoir deux ou trois soumissionnaires pour la construction d'un pipe-line, mais deux se retirent en raison des difficultés qu'ils perçoivent au titre de l'approbation des devis. Croyez-vous que nous risquions ce genre de problème au Canada?

M. Hay: Je le crois, en effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Sommes-nous tout près de cette situation?

M. Hay: Tout dépend, dans votre scénario, du règlement que vous envisagez. L'existence même de ce groupe d'étude témoigne du fait que le Canada reconnaît certains de ces problèmes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne vous y fiez pas trop!

M. Hay: Les représentants élus le sentent, tout comme les bureaucrates avec lesquels nous sommes en contact. Les personnes sont inquiètes de la sur-réglementation et de bon nombre d'organes de réglementation du gouvernement, de sorte que je m'en vois encouragé. La tendance générale, toutefois, veut qu'elle s'accroisse, ce qui constitue de plus en plus un problème.

De notre point de vue, dans notre type d'industrie, la concurrence à long terme ne favorise pas le Canada. Nous exportons et le coût de la réglementation ne peut être absorbé par le marché. C'est vraiment une des raisons de notre inquiétude.

M. Weldon: Au sujet de l'argument présenté par monsieur Crosby, au sujet des possibilités de concurrence, si vous parlez des produits comme les produits chimiques ou les produits pharmaceutiques, ou autres, vous trouverez peut-être qu'il existe une série de règlements qui nécessitent le travail de toxicologistes, d'avocats, d'experts qui ne peuvent vraisemblablement être assumés que par les grandes sociétés qui peuvent se permettre le personnel indispensable pour effectuer toutes les méthodes de réglementation.

M. Hay: Nous en parlions justement. Dix d'entre nous sont venus aujourd'hui à Ottawa: six se sont rendus au ministère de l'Agriculture et quatre, ici.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous pouvez vous en rendre compte par le nombre d'avions à Ottawa.

Sur une note plus humaine, je suis vraiment intéressé au problème des inspecteurs. Mon unique expérience de ce problème est la suivante: si vous commencez à leur poser des questions et à leur demander ce qu'ils viennent faire, ils deviennent alors soupçonneux et croient que vous essayez de cacher quelque chose.

M. Hay: Leur liste s'allonge.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ils deviennent plus agressifs et le climat s'envenime quand, comme vous leur dites qu'il n'y a aucun problème.

M. Hay: Nous avons d'excellents rapports avec la majorité des inspecteurs. Nous n'avons pas de groupes de personnes qui

[Text]

around our gates waving paper or anything like that, but it is there.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, gentlemen.

The Chairman: In conclusion, could we order that this report be annexed as an exhibit to our hearings. Further, we thank you for undertaking to provide us with further details, and if we have any questions flowing out of today's testimony, I hope we could get back to you.

Mr. Hay: Please do.

The Chairman: Our next meeting of the task force on regulatory reform will be held Tuesday, 9.30 a.m., Room 306 in the West Block.

• 1305

In conclusion, on behalf of all of us I would like to thank you very much for responding to our request for both details and suggestions in this area of regulatory reform. Your brief today has given us, I think, some new approaches in areas we had not heard of before, particularly your cost analyses of a couple of projects and your list that Mr. Crosby has referred to regarding the right of entry, which is going to create another challenge for us.

You have been most helpful. Thank you very much.

Mr. Hay: Thank you very much.

The Chairman: This meeting stands adjourned until Tuesday.

[Translation]

font du piquetage à notre porte, mais le problème subsiste toutefois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, messieurs.

Le président: En guise de conclusion, pourrions-nous demander d'annexer le mémoire au compte rendu de la séance. En outre, nous vous remercions de nous avoir fourni tous ces détails et si nous avons d'autres questions sur votre témoignage d'aujourd'hui, j'espère que nous pourrions communiquer avec vous.

M. Hay: Je vous en prie.

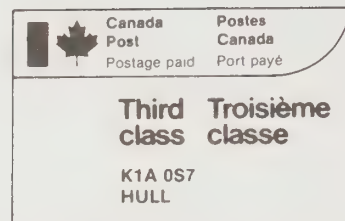
Le président: La prochaine séance du Groupe de travail en matière de réforme de la réglementation se tiendra le mardi 21 h 30 à la pièce 306 de l'immeuble de l'Ouest.

En guise de conclusion, j'aimerais vous remercier au nom de tous les membres du comité, d'avoir répondu à nos questions et de nous avoir formulé des suggestions dans le domaine de la réforme de la réglementation. Le mémoire que vous avez présenté aujourd'hui nous a donné, je crois, quelques nouvelles méthodes d'approche dans ces secteurs dont nous n'avions pas entendu parler, en particulier notre analyse des frais d'un couple de projets et la liste à laquelle M. Crosby a fait allusion au sujet du droit d'entrée qui constituera un défi pour nous.

Vous nous avez été des plus utiles et nous vous en remercions grandement.

M. Hay: Je vous remercie.

Le président: La séance est levée jusqu'à mardi.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From Dow Chemical of Canada:

Mr. J. M. Hay, President;
Mr. E. Weldon, Vice-President;
Mr. J. H. Douglas, Manager, Hydrocarbon Resources.

De la Dow Chemical of Canada:

M. J. M. Hay, président;
M. E. Weldon, vice-président;
M. J. H. Douglas, directeur des ressources d'hydrocarbures.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, October 14, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le mardi 14 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 14, 1980
(39)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9.32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Chemical Producers' Association: Mr. J. Bélanger and Mr. W. Neff.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Bélanger made a statement and, with Mr. Neff, answered questions.

It was ordered. —That the document presented by the Canadian Chemical Producers' Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-11".*)

At 12.04 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 OCTOBRE 1980
(39)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques: MM. J. Bélanger et W. Neff.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Bélanger fait une déclaration puis, avec M. Neff, répond aux questions.

Il est ordonné. —Que le document soumis par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-11».*)

A 12 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 14, 1980

• 0930

[Text]

The Chairman: We will come to order. We are continuing with our reference on regulatory reform and today we are very happy to have with us three gentlemen from the Canadian Chemical Producers' Association: Mr. Bélanger, President, Mr. Neff and Mr. Young. We particularly appreciate your response to our entreaty to have input into our discussion paper because of the very short period of time. We appreciate the difficulty in responding on such short notice, and also the brief you have presented to us.

Mr. Bélanger, I understand you are going to make some brief remarks to us and we can then go to questioning if you do not mind.

Mr. Jean M. Bélanger (President, The Canadian Chemical Producers' Association): Thank you very much, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity to appear before you today. I am afraid I do not envy you your task, because I think the more everyone looks at this the broader the question gets, and the more involved it gets with everything in government.

We are a sectorial association, The Canadian Chemical Producers' Association, representing some 64 manufacturers of what we call industrial chemicals and synthetic resins. These are the basic products, which are then used by a number of downstream industries like plastics, paints, pharmaceutical, all these other chemical industries, to make final products for the consumers.

Just to give you a bit of an idea, our association represents about 95 per cent of the production of industrial chemicals in Canada, production that is valued at \$5 billion, with exports of \$1.9 billion, and we employ some 26,000 employees. This may seem small. We are a very capital-intensive industry; generally, sales are in the range of over \$200,000 per employee and the capital costs are over \$300,000 per employee. So it is a very capital-intensive industry.

We have already indicated in our submission that there are only a few areas where our thinking has had a sufficient opportunity to develop and where we might be able to expand today. These are primarily, first of all, what we see as the need for open government, where the expertise of industry and of other groups is sought right from the outset in the identification of the problems themselves and then in determining all the possible means of providing solutions to those problems. This includes the need, we believe, for much clearer and more detailed statements of intent when legislation is developed, so that when subsequent regulations are drafted internal to gov-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 14 octobre 1980

[Translation]

Le président: Nous allons maintenant ouvrir la séance. Nous poursuivons notre consultation sur la réforme de la réglementation et nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui trois messieurs de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques: M. Bélanger, président, M. Neff et M. Young. Nous vous savons particulièrement gré d'avoir bien voulu accéder à notre demande de contribuer à notre document d'étude et nous sommes conscients des difficultés que cela vous causait étant donné le bref préavis reçu. Sachez que nous apprécions aussi le mémoire que vous nous avez présenté.

Monsieur Bélanger, je crois que vous désirez d'abord formuler de brefs commentaires, après quoi nous passerons aux questions si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Jean-M. Bélanger (président de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques): Merci beaucoup Monsieur le président. Nous vous savons gré de l'occasion qui nous est fournie de nous présenter devant vous aujourd'hui. Laissez-moi vous dire d'abord que je n'envie pas votre tâche, car je crois que plus l'on considère cette question, plus elle prend de l'envergure et plus elle est solidaire de l'ensemble de la chose publique.

Notre organisme, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, représente quelque 64 fabricants de ce que nous appelons les produits chimiques industriels et les résines synthétiques. Il s'agit là des produits de base utilisés ensuite par nombre d'industries tributaires telles que les plastiques, les peintures, les produits pharmaceutiques et tous les autres genres d'industrie chimique qui se serviront de ces éléments pour en fabriquer des produits finis propres à la consommation.

Pour vous donner une idée de notre organisme, les industries que nous représentons fabriquent environ 95 p. 100 des produits chimiques industriels au Canada, production qui est évaluée à 5 milliards de dollars et dont le chiffre des exportations s'élève à 1.9 milliard. Notre effectif est de quelque 26,000 employés, ce qui peut sembler peu, mais nous sommes une industrie à grande prédominance de capital. En règle générale les ventes s'élèvent à plus de \$200,000 par employé tandis que les frais d'immobilisation sont de plus de \$300,000 pour chaque employé, ce qui indique bien qu'il s'agit, comme je l'ai mentionné, d'une industrie à grande prédominance de capital.

Nous avons mentionné dans notre mémoire qu'il n'y a que quelques points sur lesquels nous avons eu suffisamment l'occasion de réfléchir et que nous serions en mesure de développer aujourd'hui. Le plus important consiste en la nécessité d'un gouvernement ouvert, c'est-à-dire un gouvernement qui dès le début n'hésite pas à consulter les personnes compétentes dans l'industrie et dans d'autres secteurs dans le but d'identifier les problèmes eux-mêmes et de déterminer ensuite tous les moyens possibles d'apporter des solutions à ces problèmes. Nous croyons que ce processus comprend également la nécessité de faire des déclarations d'intention plus claires et plus détaillées

[Texte]

ernment in departments by officials it can be judged whether or not they do actually meet the spirit of the legislation that was drafted.

We have serious concerns that enabling legislation as it is now drafted is so broad that it gives no opportunity for true accountability of the regulations once they are passed. Beyond that, we have also some concerns about ensuring that when regulation is brought into play there be developed an accountability of why we have these regulations, from the point of view of socio-economic impact analyses. In this, we are concerned on a number of fronts. One of them is that we believe it is important, when these analyses are developed, that there be a search for greater objectivity by ensuring that it is not the people who are going to do the regulations or implement them afterwards who do the analyses. Perhaps there are other groups, either within government or as consultants, who might be asked to look at developing these proper analyses.

• 0935

The second aspect of it is that we recognize that the socio-economic impact analysis is a relatively new science, and it should be considered as a tool and not the end-all of everything. When that occurs, we are very concerned that people see that, unless there is a quantitative analysis, the whole thing is washed out. We think, in fact, on a few occasions up to now, where there should have been a cost-benefit analysis, what turned out in the end was really a cost-effectiveness study. In other words, people almost assumed there were benefits and then said, Well, how is the best way of getting at it. We think that is really getting around the purpose government has in trying to determine, indeed, whether there were benefits to the regulations that were being sought or that were being developed.

So we are concerned that in the end there be a true cost-benefit analysis, and if we do not have the tools yet to truly judge in a quantitative manner the way in which the benefits will accrue, then I think we should not just wash our hands of it. We should then turn and say, Okay then, what are the qualitative aspects; are there qualitative benefits. We just do not have the tools to define them, but surely we can go further than just to assume the benefits.

I think my last point, the last subject we believe we might be able to look at, is the need to maintain confidentiality. When companies put forth data in response to statistical studies or any other requests for information, we believe there must be some assurances that the information will be kept in a confidential manner. That kind of information is basic to industry, basic to the competitive situation that we have in Canada. For many companies, the information that is at times divulged to government is the basis of whether or not they will continue to operate, or whether other companies will be given an opportu-

[Traduction]

au moment de l'élaboration d'une loi, de sorte que lorsque le règlement subséquent d'application est rédigé par les cadres dans les ministères, il soit possible de juger s'il est effectivement conforme à l'esprit de la loi établie.

Nous nourrissons de graves appréhensions au sujet de la législation d'autorisation, car elle est actuellement rédigée en des termes si vastes que la réglementation qui sera ensuite établie n'aura aucunement l'occasion de s'inspirer de règles précises. Nous croyons également que lorsqu'un règlement est mis en vigueur il conviendrait de s'assurer d'un moyen d'en démontrer le bien-fondé grâce à des analyses de l'impact socioéconomique de ce règlement. Nous nourrissons des préoccupations à ce sujet sous nombre d'aspects. Nous croyons, en premier lieu, que dans la poursuite de ces analyses, il importe de rechercher une plus grande objectivité, et cela en assurant que les personnes chargées des analyses ne sont pas celles qui vont rédiger le règlement ou le mettre ensuite en application. Peut-être existe-t-il d'autres groupes, qu'il s'agisse de fonctionnaires spécialistes ou de conseillers de l'extérieur, qui pourraient être chargés de la mise au point d'analyses appropriées.

En deuxième lieu, nous reconnaissons que l'analyse de l'impact socioéconomique est une discipline relativement nouvelle qui devrait être considérée comme un outil de travail et non comme une règle absolue. Quand cela se produira nous serons des plus intéressés à ce que les gens se rendent compte qu'à moins qu'il ne soit procédé à une analyse quantitative, toute l'affaire est compromise. Nous croyons en fait que jusqu'ici, en quelques occasions où on aurait dû effectivement effectuer une analyse coûts-avantages, on s'est retrouvé en fin de compte avec une étude de coût et d'efficacité. En d'autres termes les gens n'ont fait guère autre que présumer qu'il y avait des avantages et se sont ensuite demandé quel était le meilleur moyen d'en bénéficier. Or nous croyons qu'il s'agit vraiment là d'un expédient qui n'est pas conforme à la fin que se propose le gouvernement, c'est-à-dire s'efforcer de déterminer si la réglementation envisagée ou en voie d'élaboration comportait des avantages.

Nous avons donc intérêt en fin de compte à ce que l'on procède à une véritable analyse coûts-avantages, et si nous ne disposons pas encore des outils appropriés pour porter un véritable jugement quantitatif sur les avantages qui découleraient d'une réglementation, nous ne devrions pas simplement nous en laver les mains. Nous devrions alors nous demander quels sont les aspects qualitatifs de cette réglementation et s'il existe des avantages qualitatifs. Nous ne possédons tout simplement pas les outils propres à définir ces avantages, mais nous pouvons certainement ne pas nous en tenir uniquement à des suppositions.

Permettez-moi d'émettre une dernière considération. Il s'agit de la nécessité de maintenir le caractère confidentiel de l'information. Quand les sociétés soumettent des données en réponse à des études statistiques ou à toute autre demande d'information, nous croyons qu'il importe de les assurer de façon quelconque que le caractère confidentiel de cette information sera préservé. Ce genre d'information est en effet d'une importance fondamentale pour l'industrie étant donné l'apreté de la concurrence au Canada. En certains cas, l'information divulguée au gouvernement par nombre de sociétés est d'im-

[Text]

nity to get all their secrets and then be able to compete with them very directly. We therefore believe there has to be some possibility of maintaining that confidentiality.

These are some of the aspects that are a concern to us and that we believe and hope your committee will see fit to try and support. Thank you very much.

The Chairman: We too are very concerned with those points you have made. This is why we look forward to the opportunity to question you on them.

Could we start with Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to carry on with some of the things you mentioned about the socio-economic impact analysis that was initiated by the Office of the Comptroller General. What has been your exposure to that program up until this time? What involvement have you had with SEIAs?

Mr. Bélanger: Perhaps I could ask Mr. Bill Neff to answer for me, if you do not mind.

Mr. Anguish: Sure.

Mr. Bélanger: Thank you.

Mr. W. A. Neff (Assistant Technical Director, Canadian Chemical Producers' Association): We have had no definite regulations. I am mostly involved in environmental and occupational health. Occupational health is basically a provincial matter, and in the environment, of course, the federal government is involved. We have not had any specific regulations where we have had to deal with it, but there are a couple of examples that I think would be worth while.

We did have pending regulations on the control of the alkali and associated products industry. In this case, which was really one of the bases for our writing this paper, it was a case where we could see no benefit to the fish, to anybody certainly not to ourselves for the expenditure of several millions of dollars. We pressed this at the deputy minister level, wrote an eighty-page brief, and eventually that was pulled back. But it involved a tremendous amount of effort, and the crux of it was exactly the point Mr. Bélanger has made: it was assumed that a benefit would result. We had an independent consultant have a look at it and no benefit could be found. The happy ending was that it was drawn back but it did take an awful lot.

[Translation]

portance telle que cela peut compromettre l'existence même de ces sociétés en raison du fait que si des rivaux avaient accès à toutes leurs données, ils pourraient ensuite entrer en compétition avec elles de façon très directe. Nous croyons donc qu'il importe de préserver de façon quelconque le caractère confidentiel de cette information.

Voilà donc certaines des questions qui nous préoccupent et je termine en disant que nous avons la conviction et l'espoir que votre comité jugera utile de nous appuyer sur les points que je viens d'exposer. Merci beaucoup.

Le président: Nous nous préoccupons beaucoup également de ces questions et c'est pourquoi nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous interroger en ce sens.

Pourrait-on commencer avec M. Anguish, s'il-vous-plait.

M. Anguish: Merci, Monsieur le président.

J'aimerais vous interroger au sujet de certains points que vous avez mentionnés relativement à l'analyse de l'impact socioéconomique instaurée par le Cabinet du contrôleur général du Canada. En quoi de programme vous a-t-il touché jusqu'ici? Avez-vous participé de quelque façon aux analyses de l'impact socioéconomique?

M. Bélanger: Puis-je demander à M. Bill Neff de répondre pour moi si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Anguish: Certainement.

M. Bélanger: Merci.

M. W. A. Neff (directeur adjoint technique, Association canadienne des fabricants de produits chimiques): Nous n'avons eu aucune directive précise à ce sujet. Je m'occupe surtout de l'hygiène du milieu et de l'hygiène du travail. Cette dernière discipline relève fondamentalement de la compétence provinciale tandis que dans l'hygiène du milieu, le gouvernement fédéral a bien sûr un rôle à jouer. Nous n'avons eu aucun règlement particulier en vertu duquel il nous aurait fallu intervenir, mais je me permettrai de citer en exemple, deux incidents qui me paraissent à propos.

Nous avons effectivement une réglementation en préparation sur le contrôle des produits chimiques alcalins et produits dérivés dans l'industrie. Dans ce cas particulier, et c'était vraiment l'une des raisons pour lesquelles nous avons rédigé ce mémoire, il n'y avait selon nous aucun avantage, ni pour les poissons, ni pour qui que ce soit, ni pour nous-mêmes, bien sûr, à ce que l'on fasse des dépenses de plusieurs millions de dollars. Nous avons vigoureusement fait valoir ces considérations auprès du sous-ministre et nous avons aussi rédigé un mémoire de quatre-vingts pages. En dernier ressort, le projet de réglementation a été retiré. Il a fallu cependant que nous déployions des efforts considérables et le point crucial était justement celui que M. Bélanger a souligné: il a été supposé qu'il en découlerait un avantage. Or nous avons chargé un spécialiste indépendant d'étudier la question et il n'a pu déceler aucun avantage à cette réglementation. Heureusement qu'à la fin elle a été retirée, mais quel effort il a fallu faire pour en arriver là.

[Texte]

• 0940

The Chairman: Could you just outline when you first heard about this proposed regulation on alkalis or alkali?

Mr. Neff: Alkali. It is sodium hydroxide lye.

The Chairman: Was it for the pulp and paper industry?

Mr. Neff: No, it was for the chemical industry. There are five producers of alkali in Canada and it involved four of our member companies. This set of regulations was made under the Fisheries Act for water pollution control and was aimed at these four member companies.

The Chairman: How did you get notice of the regulation?

Mr. Neff: We had been consulting with the government for about two years. The difficulty was one in communication and it got to a point where a decision had to be made. They felt there was a benefit and we felt there was not, and at that point we put a brief together, about 80 pages, to convince people, and we were successful.

The Chairman: This was before they promulgated a regulation?

Mr. Neff: That is right. We certainly appreciate that opportunity for the consultative process, because had that regulation gone through as it was it would have resulted in a very severe dislocation. So that was a happy ending but I think it highlights some of the problems.

One other example I could mention, although it did not affect us directly, was the regulation of arsenic from gold mining, an air pollution regulation. In the SEIA, the socio-economic assessment that was carried out by the Environmental Protection Service, they stated very honestly that they could not determine if there were any benefits or not and, therefore, they would simply adopt a cost-effective approach. There probably was some benefit there but they were unable to qualify it; when you are looking at something like arsenic, I do not know. The point that concerned us was that there was a policy requiring a cost-benefit study, and simply to say, we cannot do it so we will adopt this other methodology does not achieve the same end point. You will always be able to remove something if you spend enough money; whether or not there is a benefit is an open question. I think that is what we are trying to get down to. That is, we would like to think there is a societal benefit, not necessarily a benefit to our company but to society as a whole.

[Traduction]

Le président: Pouvez-vous nous dire brièvement quand vous avez entendu parler pour la première fois de ce projet de réglementation des alcalis ou de l'alcali?

M. Neff: De l'alcali. Il s'agit d'un hydroxide de soude ou lessive de soude.

Le président: Était-ce destiné à l'industrie des pâtes à papier?

M. Neff: Non, c'était pour l'industrie des produits chimiques. Il existe cinq fabricants de produits alcalins au Canada dont quatre qui sont membres de notre association. Cette réglementation avait été établie en vertu de la Loi sur les pêcheries. Elle avait pour objet de lutter contre la pollution de l'eau et elle visait ces quatre sociétés membres.

Le président: Comment avez-vous été informé du règlement?

M. Neff: Nous confériions avec le gouvernement depuis environ deux ans. Nous avons éprouvé des difficultés à nous entendre et le problème a atteint un stade où il fallait qu'une décision soit prise. Le gouvernement estimait qu'il y avait avantage à adopter cette réglementation et nous étions d'avis qu'il n'y en avait aucunement. C'est alors que nous avons rédigé un mémoire d'environ 80 pages dans le but de convaincre les intéressés et nous avons réussi à le faire.

Le président: Est-ce que cela se passait avant que le gouvernement publie un règlement?

M. Neff: C'est exact. Nous apprécions sûrement l'occasion qui nous était offerte de participer à ce processus de consultation, car si ce règlement avait été adopté tel quel, il aurait causé de très graves perturbations. Les débats ont connu une issue heureuse, mais je crois qu'ils n'en révèlent pas moins l'existence de certains des problèmes.

J'aimerais citer un autre incident même s'il ne nous a pas touché directement. Il s'agit de la réglementation sur l'arsenic dans l'exploitation aurifère, réglementation en rapport avec la lutte contre la pollution atmosphérique. Dans l'analyse sur l'impact socioéconomique qui a été effectuée par le Service de protection de l'environnement, les responsables ont avoué très honnêtement qu'ils ne pouvaient pas déterminer s'il y avait avantage ou non et que, par conséquent, ils adopteraient tout simplement la méthode de l'étude de coût et d'efficacité. Peut-être y avait-il avantage à procéder de cette façon, mais ils étaient incapable de justifier l'adoption de cette méthode. Or lorsqu'il s'agit de l'examen d'une substance telle que l'arsenic, cela me laisse songeur. Ce qui nous préoccupait surtout c'est que ce genre de directive exigeait une analyse coûts-avantages. Le gouvernement ne peut donc pas simplement dire qu'il ne peut pas la faire et qu'il adoptera donc cette autre méthode. S'il agit ainsi, il n'atteindra pas le même objectif. Vous serez toujours en mesure de supprimer quelque chose si vous dépensez assez d'argent, mais il reste à savoir si cela est vraiment avantageux ou non et c'est sur ce dernier point que nous désirons particulièrement insister. Nous aimerions croire que l'adoption d'une réglementation comporte un avantage social qui n'est pas nécessairement un avantage pour notre association, mais pour la société prise dans son ensemble.

[Text]

Mr. Bélanger: I think that is a key difference between cost-effectiveness and cost-benefit. It seems to me we can have a plethora of regulations where it is very easy to assume that benefits will be there, but I do not think this was the intent of Parliament or of the government in saying there shall be impact analyses made when we are going to go into new regulatory areas that are going to be significant, that are going to cost in excess of \$10 million. If we take a short-cut like this, I really think it is going around the will of the government or Parliament.

Mr. Anguish: I suppose one of the main problems in doing a cost-benefit analysis would be the problem of quantifying. Are you saying that if you cannot quantify, if you cannot do a cost-benefit analysis of its cost-effectiveness, maybe it should be looked at whether the regulations should be in effect at all?

Mr. Bélanger: No, I do not think we are saying that. I think it would be unfortunate if we were to constrain ourselves to that extent. However, I do think there is an intermediate aspect; that is, we must look at the qualitative benefits and I think we should put them down on paper. I would think the group that is doing the analysis should make the effort to go as far as it can in a quantitative manner, and then supplement it by doing a proper qualitative analysis of the benefits being looked at. This could then stand up to cross-examination. But if you start out basically assuming that the benefits are there, then there is no room at all afterwards for any discussion. The regulations will come through.

• 0945

I think this is the kind of distinction we are talking about. I think we have to recognize that quantitative analysis is very much in its infancy still and we should worry about over-dependence on something like this. I think perhaps we should be putting a lot more effort into developing the techniques. I do not think there is enough being done on that at the moment.

Mr. Anguish: I am still a little unclear. Under the SEIA policy, the departments generally are required to carry out a cost-benefit analysis. However, if for various reasons that cannot be done then they are required to carry out a cost-effectiveness analysis. Carrying out a cost-effectiveness analysis is not contravening in any way the government's requirement to carry out this type of analysis; it is recognized that the cost-benefit may be more difficult in some cases, especially where we are dealing with loss of human life or injury or things that are hard to quantify.

I wonder if you could explain, so that have a slightly clear grasp of it, exactly what these regulations were supposed to do and why the federal department was not able to point to a clearly defined benefit. I find it very hard to understand how

[Translation]

M. Bélanger: Je crois que là réside la différence fondamentale entre l'étude de coût et d'efficacité et l'analyse coûts-avantages. Il me semble que nous puissions disposer de tant et plus de règlements que l'on pourrait très facilement supposer avantageux, mais ce n'était là je crois l'intention ni du Parlement, ni du gouvernement lorsque celui-ci a déclaré que l'on allait procéder à des analyses d'impact avant de s'engager dans de nouveaux secteurs de réglementation qui seront des plus importants et coûteront plus de 10 millions de dollars. Si nous recourons à des pis-aller de ce genre, je crois vraiment que nous ne respectons ni la volonté du gouvernement, ni celle du Parlement.

M. Anguish: Je suppose que l'un des principaux problèmes posés par une analyse coûts-avantages serait celui de la quantification. Voulez-vous dire que si l'on ne peut pas quantifier la réglementation envisagée, si l'on ne peut pas procéder à une analyse coûts-avantages de sa rentabilité, on devrait peut-être s'interroger sur l'opportunité de mettre cette réglementation en vigueur?

M. Bélanger: Non, je ne crois pas que nous ayons voulu dire cela. Je crois qu'il serait malheureux que nous nous imposions des limites aussi rigoureuses, mais j'estime aussi qu'il y a un moyen terme, c'est-à-dire, que nous devons examiner les avantages qualitatifs et que nous devons ensuite les rapporter par écrit. Je croirais que le groupe chargé de l'analyse devrait s'efforcer de pousser le travail aussi loin que possible sur le plan quantitatif et l'étoffer ensuite grâce à une analyse qualitative appropriée des avantages considérés. Ce procédé pourrait, je crois, résister ensuite à l'examen. Si vous supposez cependant au départ que le règlement comporte des avantages, il n'y a plus moyen ensuite de discuter du tout et ce règlement sera adopté.

Je crois que c'est de ce genre de distinction dont nous parlons. Il nous faut bien reconnaître, je crois, que l'analyse quantitative en est encore à ses premiers balbutiements et il convient de se préoccuper de tout asservissement possible à une discipline de ce genre. Il me semble que nous devrions consacrer beaucoup plus d'efforts que nous le faisons à la mise au point de techniques. Je crois qu'à l'heure actuelle on ne s'emploie pas suffisamment à cette tâche.

M. Anguish: Je n'ai pas encore compris tout à fait. En vertu de la politique de l'analyse de l'impact socioéconomique, les ministères sont, en règle générale, tenus de procéder à une analyse coûts-avantages. Si cela ne peut pas être fait pour diverses raisons, il leur incombe alors de recourir à une étude de coût et d'efficacité. Or la réalisation de ce dernier genre d'étude ne contrevient en aucune manière aux exigences du gouvernement. Il est d'ailleurs reconnu que dans certains cas, il peut être plus difficile de procéder à une analyse coûts-avantages, et cela particulièrement lorsqu'il est question de pertes de vie humaine, de blessures ou de choses difficiles à quantifier.

Vous serait-il possible d'expliquer de façon que je puisse comprendre un peu mieux, ce que ces règlements sont censés accomplir exactement et pourquoi le ministère fédéral a été incapable de faire ressortir un avantage nettement. Je n'arrive

[Texte]

they could not identify a benefit. It seems to me you could identify a benefit even if it was in an environmental area—just *X* gallons of effluents reduced at such and such a cost. That would be the formula for cost effectiveness. Could you explain more specifically what it was that the regulations were supposed to do, and could you explain what benefit the department thought there was in them?

Mr. Neff: The part of the regulations for the alkali industry which we took issue with was the control of suspended solids from the chloralkali industry. Without getting into too much chemistry, basically the alkali industry makes things like sodium hydroxide and hydrochloric acid, which are all water soluble. In other words, that process basically, with minor exceptions, does not generate suspended solids. We did a survey of our industry and looked at the concentration of suspended solids that were actually in the effluents. We looked from the literature at what levels of control, under the Fisheries Act, were needed to protect fish, and it is about 50 parts per million.

Mr. Milligan: Can I interject here? The regulations were aimed at effluent discharge, and what they were purporting to control was suspended solids of certain types. The problem was that it would have affected the chemicals which some of these firms that would be discharging would have been able to use. In other words, it would indirectly affect you because it was an attempt to control a product that you were manufacturing directly, although it was the discharge. Is that correct?

Mr. Neff: Not really, because it would have resulted in many millions of dollars being spent to try to meet a restriction.

If I could just finish, we did a survey, and the lowest level at which you could even measure that thing was about 15. We said all right, we will meet 15. They were asking for two parts per million. You cannot measure it. The lowest level was 50 that affects fish.

The other thing that should be borne in mind is that the test method could not distinguish ordinary silt that would come off when it rains, sand and grit and so on, from anything that was generated by the process. The cost to meet this very, very low number was many millions of dollars. We simply said, We can see no benefit to anybody or anything, but just to let you have a regulation we will meet the lowest level that the test method can measure. That was a compromise hopefully to settle it. We could live with 15 because we did not generate any. However, they said no, we will go with two. It got very serious and, as I am saying, there was no benefit.

[Traduction]

pas à m'expliquer comment ils n'ont pas pu identifier un avantage. Il me semble que l'on pourrait identifier un avantage même s'il s'agissait du secteur environnemental, par exemple la réduction d'un nombre *x* de gallons d'effluents à un prix quelconque. Ce serait la formule employée dans une étude de coût et d'efficacité. Pourriez-vous nous expliquer de façon plus précise ce que le règlement était censé accomplir et pourriez-vous nous indiquer aussi quel avantage, selon le Ministère, ce règlement comportait?

M. Neff: La partie du règlement qui touchait l'industrie de la soude caustique et à laquelle nous nous opposons, portait sur le contrôle des matières solides en suspension émanant de l'industrie du chlore et de la soude caustique. Sans vouloir entrer dans les détails chimiques, je noterai qu'essentiellement l'industrie du chlore fabrique des substances telles que l'hydrate de soude et l'acide chlorhydrique, substances qui sont toutes hydro-solubles. En d'autres termes, ce processus, essentiellement parlant et à quelques exceptions mineures près, ne génère aucune matière solide en suspension. Nous avons mené une étude de notre industrie et nous avons examiné la concentration de matières solides en suspension que l'on trouvait effectivement dans les effluents. Nous avons consulté la documentation et nous avons vérifié dans la Loi sur les pêcheries le niveau de contrôle exigé pour protéger les poissons; c'est environ 50 parties par million.

M. Milligan: Puis-je intervenir ici? Le règlement visait la décharge des effluents et avait pour objet de contrôler certains types de matières solides en suspension. Il posait un problème en ce sens qu'il touchait des produits chimiques que certaines de ces sociétés émettrices d'effluents, auraient pu utiliser. En d'autres termes, le règlement vous toucherait indirectement étant donné qu'il constituait un effort en vue de contrôler un produit que vous fabriquiez directement, même s'il ne s'agissait que de la décharge. Est-ce exact?

M. Neff: Pas tout à fait, car le règlement aurait abouti à une dépense de nombreux millions de dollars dans le but d'essayer de se conformer à une restriction.

Si vous voulez bien me laisser finir, nous avons mené une étude et le niveau le plus bas auquel vous pouviez mesurer ces matières solides était d'environ 15. Alors nous avons convenu de satisfaire à cette norme de 15. Mais le règlement prescrivait une norme de deux parties par million, ce qui n'est même pas mesurable et les poissons ne commencent à être affectés qu'à 50 ppm.

Il convient en outre de souligner que la méthode de test ne pouvait pas faire la distinction entre, d'une part, les alluvions ordinaires entraînées par les pluies, le sable, les sédiments et le reste et, d'autre part, toute substance émise par le procédé de fabrication. Or le coût prévu pour arriver à satisfaire des normes comportant de si infimes parties par million, était de plusieurs millions de dollars. Nous avons simplement répondu que nous ne voyions aucun avantage à cette norme, ni pour qui que ce soit, ni pour quoi que ce soit, mais que nous voulions bien que le gouvernement établisse un règlement et que, par conséquent nous étions disposés à satisfaire à la norme la plus basse que la méthode de test permettait de mesurer. Grâce à ce compromis, nous espérons bien régler la question. La

[Text]

• 0950

I would like to say one other thing. As I am aware, the policy is that there will be cost benefits required. Cost effectiveness I think is a crutch, if I may say so. Once you have established that there is or is not a benefit, then we think it is quite proper to go the cost-effectiveness route to see how far you can go versus the benefits, but not just bypass that first cost-benefit stage and assume there is a benefit, which was done in this particular case. You will always get an answer if you do a cost-effectiveness study. You can spend \$100 million and you can reduce it by 5 per cent; it is effective, you will reduce something. You can reduce the smoke in this room by 10 per cent by spending I do not know how much. You can always do that. You will always get an answer on the cost effectiveness if you spend enough money.

Mr. Milligan: Did the department prepare a preliminary study on the proposed regulations that they showed you, either a cost-effectiveness or a cost-benefit analysis?

Mr. Neff: We had a task force arrangement. In other words, the department had called a joint task force involving industry, the provinces and the government; therefore, we were able to discuss it in this particular case, which we thoroughly endorse. They outlined their rationale on what would be in their SEIA, and that is what triggered our response. They were very open about it. I do not want to criticize that aspect. It just shows a problem.

Mr. Anguish: Suggestion No. 5 in our discussion paper dealt with the possibility of expanding the socio-economic impact analysis to other areas than health, safety and fairness. Would it in any way affect your organization if it were expanded?

Mr. Bélanger: I think generally we believe in responsible regulation, and as a concept the socio-economic impact analysis is to me a valid concept that does not apply only to the health of people, it must apply also to the health of the economy. I do not really see that there is an intrinsic conceptual difference between the two. It is true that on one side you are looking at life, and that, of course, overrides everything else. But it is also important for the economy to be thriving, and when there are regulations, even if they are regulations that involve paperwork basically, we should have some knowl-

[Translation]

norme de 15 ppm ne nous gênait aucunement puisque nous n'émettions aucune matière solide. Le gouvernement a cependant refusé cette proposition et il a déclaré qu'il entendait fixer une norme de 2 ppm. La discussion s'est envenimée et, comme je l'ai mentionné plus haut, il n'y avait aucun avantage à adopter une norme aussi sévère.

Je me permettrai d'attirer votre attention sur un dernier point. Si j'ai bien compris, la politique actuelle exige une analyse coûts-avantages. A mon avis, l'étude de coût et d'efficacité n'est qu'un cataplasme, si je peux employer cette expression. Dès que vous avez établi que le règlement comporte un avantage ou non, nous croyons qu'il est tout à fait approprié de procéder à une étude de coût et d'efficacité afin de déterminer jusqu'où vous pouvez aller eu égard aux avantages offerts, mais il importe de ne pas négliger la première étape, c'est-à-dire l'analyse coûts-avantages, sur la simple supposition qu'il y a un avantage, et c'est pourtant ce qui a été fait dans ce cas particulier. Il est toujours possible d'obtenir une réponse si l'on procède à une étude de coût et d'efficacité. Il est possible de dépenser 100 millions de dollars et de réduire une nuisance quelconque de 5 p. 100; c'est efficace puisqu'on est arrivé à réduire quelque chose. On peut par exemple réduire le niveau de fumée dans cette pièce de 10 p. 100 si l'on dépense un certain montant que je ne saurais préciser. On peut toujours le faire. Ce que je veux souligner c'est qu'il y a toujours moyen d'obtenir une réponse sur un rapport coût-efficacité si on dépense assez d'argent dans ce but.

M. Milligan: Le Ministère a-t-il préparé une étude préliminaire sur le règlement envisagé qu'il vous a montré, soit une étude de coût et d'efficacité, soit une analyse coûts-avantages?

M. Neff: Il y a eu une étude faite par un groupe d'experts. En d'autres termes, le Ministère avait établi un groupe d'experts réunissant des représentants de l'industrie, des provinces et de l'administration fédérale. Nous avons donc pu discuter de la question dans ce cas particulier et nous sommes parfaitement d'accord avec cette façon de procéder. Les responsables nous ont fait part de l'objet de leur analyse de l'impact socio-économique et ils nous ont expliqué comment ils entendaient procéder, et c'est ce qui a déclenché notre réaction. Ils ont été très francs avec nous. Je ne désire aucunement critiquer cet aspect si ce n'est le problème déjà souligné.

M. Anguish: La suggestion n° 5 de notre document d'étude traitait de la possibilité d'une extension de l'analyse de l'impact socio-économique à des secteurs autres que la santé, la sécurité et l'équité. Cette extension affecterait-elle votre organisme de quelque façon?

M. Bélanger: Nous sommes généralement convaincus de la nécessité d'une réglementation responsable et, en tant que concept, l'analyse de l'impact socio-économique m'apparaît comme valide et ne devrait pas s'appliquer uniquement à la santé des gens, mais aussi à la santé de l'économie. Je ne perçois aucune distinction conceptuelle intrinsèque entre ces deux notions. Bien sûr, sous un certain aspect, c'est de la vie des gens que vous vous occupez et ce souci doit prévaloir sur tout le reste. Mais il importe également que l'économie soit prospère et lorsqu'il y a réglementation, même s'il ne s'agit

[Texte]

edge of what it is we are trying to do, what benefits we expect from this. It should not be just some way of increasing an empire or of getting at things from a very indirect way.

Mr. Anguish: So far within government there have been very few SEIAs actually done, I believe there have been three completed and published. One of the criticism one of the reasons that people have set forth for that is that the threshold is too high, the threshold of \$10 million on it. What would be the effect on your agency if the threshold cost of SEIAs was reduced to \$5 million or even \$3 million?

Mr. Bélanger: I guess I would say that the more there are the better. I recognize that intrinsic to this there is a cost, and perhaps we would have to look at the SEIA, the cost benefit, of going from \$10 million down to \$3 million.

Basically, however, I would hope, perhaps before we go too far, that we develop a system that really works. In the level of those we are doing now, because of their significance at least, the benefits should be easier to define and quantify. This should be more noticeable. Let us try and perfect, if you like, our approach to these things before going too far, too fast, because at that point we could get into a maelstrom, with all of these things floating around and not really getting at the central issue, which is, are they of benefit or are they not. I do not think it would serve anybody just to have a definition of benefits, assuming benefits at \$3 million. We may as well keep on going the way we are. To extend the kinds or argumentation we have had at \$10 million down to \$3 million I am not sure would prove any more desirable.

• 0955

Mr. Anguish: I believe you have suggested that SEAs would be more objective if they were done by an independent third party. Could you give us your thoughts on that?

Mr. Bélanger: I will start but Mr. Neff might want to add something.

It seems to me there are groups in government or outside of government that could develop a facility for doing these kinds of analyses. We have already noted that the quantitative analysis is not an easy approach to things. It is rather a new tool. There are not too many people who are really knowledgeable in it, it would be important to develop a nucleus of people who can really work with the tool and know how to interpret the results, which is another part of the problem. The other aspect is objectivity. I believe it would be important to have looking at the benefits people who are not going to push

[Traduction]

essentiellement que d'un travail sur papier, je crois que nous devrions être au courant de ce que ce document se propose d'accomplir et des avantages que l'on songe en tirer. Il ne faudrait pas qu'il s'agisse uniquement d'une façon quelconque d'étendre un empire ou d'atteindre un objectif par une voie très indirecte.

M. Anguish: Jusqu'ici le gouvernement a entrepris très peu d'analyses de l'impact socioéconomique. Je crois qu'il n'en a terminé et publié que trois. L'une des critiques à laquelle le gouvernement s'est heurté, ou l'une des raisons invoquées par le public à l'encontre de ces analyses, c'est que le montant fixé pour ces études, soit 10 millions, est trop élevé. Comment réagirait votre organisme si le coût de ces analyses était réduit à 5 millions ou même à 3 millions de dollars?

M. Bélanger: Je répondrais, je crois, que plus il y en a, mieux c'est. Je reconnais, bien sûr, qu'il y a un élément coût essentiel à ces analyses et peut-être devrions-nous alors peser soigneusement tous les facteurs: l'analyse elle-même et les avantages escomptés par rapport à un coût qui serait réduit de 10 à 3 millions de dollars.

En principe, je formulerais cependant le vœu qu'avant d'aller trop loin, nous mettions au point un système vraiment efficace. En raison du moins de l'importance des analyses réalisées jusqu'ici, les avantages devraient être plus faciles à définir et à quantifier. Cet aspect devrait être plus manifeste. Efforçons-nous, si vous le voulez bien, d'améliorer notre façon d'aborder ces problèmes avant d'aller trop vite et trop loin, car autrement nous pourrions fort bien atteindre un stade où la confusion serait telle qu'elle nous empêcherait de nous concentrer sur la question primordiale, à savoir, ces analyses sont-elles avantageuses ou non. Je crois que personne n'aurait intérêt à ce qu'une somme de 3 millions soit dépensée uniquement pour obtenir une définition des avantages, à supposer qu'il y en ait. Autant voudrait s'en tenir à la manière de faire actuelle. Je suis nullement convaincu qu'il serait plus souhaitable d'entreprendre ce genre d'analyse, même si le prix en était réduit de 10 à 3 millions de dollars, si on allait uniquement multiplier par là les conflits connus jusqu'ici.

M. Anguish: Vous avez laissé entendre, je crois, que les analyses d'impact socioéconomique seraient plus objectives si elles étaient effectuées par un tiers tout à fait indépendant. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Bélanger: Je vais présenter le premier élément de réponse, mais il se peut que M. Neff veuille y ajouter quelque chose.

Il me semble qu'il existe des groupes, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement qui pourraient mettre au point un service propre à ce genre d'analyse. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'analyse quantitative est loin d'être un procédé facile. Il s'agit d'un outil relativement nouveau. Il n'y a guère de gens qui sont vraiment compétents dans ce domaine et il serait important de former un noyau d'experts qui seraient vraiment à l'aise dans cette discipline et sauraient comment interpréter les résultats, car cela aussi fait partie du problème. J'aimerais aussi attirer l'attention sur la question de l'objecti-

[Text]

interpretation one way or another because they have certain interests in the results that are going to accrue. Certain groups, such as Treasury Board and so on, could very easily develop a team that could be used, certainly at the start, to develop the technique so that we know what we are doing, we know what we are interpreting.

Mr. Anguish: Do you feel there might be a lack of consistency right now?

Mr. Bélanger: I think there is a lack of knowledge generally right now, which is resulting in some inconsistencies.

Mr. Anguish: Mr. Neff, do you want to add something to that?

Mr. Neff: Yes. If you look at the development process as it is now, by the time you get to doing a SEIA, in the individual departments the decision has been made; there is going to be a regulation on this subject. Otherwise, they would never have got to the SEIA point. So now you are going to ask this same group to sit down and objectively look at the benefits that they have already decided, in their own minds, exist.

I think we are saying it might be healthy to have an independent group look at all the information and determine if there really is a benefit, and they could do it with the clarity of not having committed themselves to any course of action prior to making that decision. Then you would start to get some objectivity into it.

The Chairman: Could I just add something here. Would outsiders have the knowledge to actually prepare the SEIA, to do the quantification and put the dollar amounts on it? Or are you saying the department could prepare the report and an outside group could review it?

Mr. Bélanger: The basic information could be supplied by the department, but have somebody put it together, noting the pitfalls of the kind of material that is coming through. He could also request certain information that perhaps might not have been forthcoming right off the bat from the group that is looking at implementing the regulation.

The Chairman: Have you worked with one of these SEIAs directly yourselves?

Mr. Neff: I have not, no.

The Chairman: Your group has not?

Mr. Neff: No.

Mr. Bélanger: We have looked at various kinds and we are doing some of these now; for example, in some of the economic areas. But it is a very rudimentary thing and we recognize our own shortcomings. It is a tool that requires a fair amount of

[Translation]

vité. Il serait important à mon avis que les personnes appelées à examiner les avantages, ne soient pas incitées à faire pencher la balance de l'interprétation dans un sens plutôt que dans l'autre parce qu'elles ont un certain intérêt à le faire. Certains organismes, notamment le Conseil du Trésor, pourraient facilement former une équipe qui seraient chargée, du moins au départ pour sûr, de mettre au point la technique qui nous permettrait de savoir exactement ce que nous faisons et ce que nous interprétons.

M. Anguish: Estimez-vous qu'il pourrait y avoir un manque de cohérence dans le moment?

M. Bélanger: Généralement parlant, je crois qu'il y a dans le moment un manque de connaissance qui se traduit par une certaine incohérence.

M. Anguish: M. Neff, avez-vous quelque chose à ajouter sur ce point?

M. Neff: Oui. Je constate qu'en vertu du processus actuel, la décision est déjà prise dans le ministère en cause au moment où l'on s'engage à faire une analyse d'impact socioéconomique, et cette décision c'est qu'un règlement sera établi à ce sujet. Autrement le Ministère n'en serait jamais arrivé au stade de l'analyse en question. Ainsi donc, on va demander à ce même groupe de se réunir et d'étudier objectivement les avantages possibles alors que ce groupe a déjà collectivement décidé dans son esprit ce que ces avantages seraient.

Ce que nous voulons souligner, je crois, c'est qu'il pourrait être judicieux de charger un groupe indépendant de l'étude de toute l'information pertinente dans le but de déterminer s'il y a avantage à établir une réglementation. Ce groupe pourrait s'acquitter de sa tâche avec une plus grande liberté d'esprit étant donné qu'il n'est pas déjà acquis à un mode d'action quelconque avant de prendre sa décision. Je crois que nous pourrions commencer ainsi à doter le processus d'une certaine objectivité.

Le président: Puis-je ajouter quelque chose ici? Des gens de l'extérieur auraient-ils la compétence voulue pour préparer effectivement l'analyse d'impact socioéconomique, pour se charger de la quantification et en déterminer les coûts? Ou voulez-vous dire simplement que le Ministère pourrait préparer le rapport et qu'un groupe extérieur pourrait ensuite en faire l'examen?

M. Bélanger: Le ministère pourrait fournir l'information de base et charger quelqu'un d'autre de réunir cette documentation et d'en noter les faiblesses. Le tiers chargé de cette mission pourrait également demander des données qui peut-être ne lui auraient pas été fournies spontanément par le groupe chargé de la mise en application du règlement.

Le président: Avez-vous travaillé vous-même avec un de ces groupes chargés d'une analyse d'impact socioéconomique?

M. Neff: Non, je ne l'ai pas fait.

Le président: Votre groupe ne l'a pas fait non plus?

M. Neff: Non.

M. Bélanger: Nous avons examiné divers types d'analyse et nous en effectuons dans le moment, notamment dans certains secteurs économiques. Mais il s'agit d'un travail très rudimentaire et nous reconnaissons nous-mêmes nos lacunes. C'est un

[Texte]

expertise, we see it is very easy, once you determine what you want to do, to get the information that fits it.

Mr. Anguish: Are you familiar with the term "socio-economic impact analysis" or are you familiar with the program as implemented by the Office of the Comptroller General?

Mr. Neff: I am familiar with the socio-economic impact assessment as it was enunciated and followed up by Treasury Board.

Mr. Bélanger: We have also had discussions with people in Treasury Board.

Mr. Neff: Oh, yes. We have made representations to Treasury Board. We have been involved in the process, although not officially. As I say, on this alkali one we ended up really doing an unofficial SEIA before it got to the situation, but all of the elements were there.

• 1000

Mr. Anguish: Since you have not been directly involved in a SEIA, how did you become familiar with the actual SEIA program of the Treasury Board? Did they contact you about it?

Mr. Neff: Yes.

Mr. Anguish: They contacted you directly?

Mr. Neff: They asked for comments. They put out some descriptive ideas as to how this would work and I think Mr. Andras said there would be guidelines issued by the Treasury Board. These took a bit of time to develop and we did have some consultation with them in the process of developing these guidelines because they are difficult.

Mr. Bélanger: We have been following through the development of that process because it is very important to us. In terms of industries where there is the potential for increase in regulations, the chemical industry must be considered one. This is the area of concern for us.

Mr. Anguish: Do you currently have the expertise, or did you have the expertise prior to the announcement of the SEIA program?

Mr. Bélanger: No, we do not.

Mr. Neff: Perhaps I could respond to that. Internationally through BIAC, the Business and Industry Advisory Committee to the OECD, of which I am a member on the chemical group, we are looking at this whole question of risk, relative risk, risk-benefit, because the problem is the same in all countries. A lot of people are doing a lot of work on different methodologies but nobody is bringing it together. There is a lot of information out there but nobody can really get their hands on it.

[Traduction]

outil qui exige une compétence assez considérable et nous constatons qu'il est très facile, une fois que l'on a déterminé ce que l'on veut faire, de se procurer le genre d'information conforme à cette détermination.

M. Anguish: Est-ce l'expression «analyse d'impact socioéconomique» qui vous est familière ou est-ce plutôt le programme appliqué par le cabinet du contrôleur général?

M. Neff: C'est l'appréciation de l'impact socioéconomique telle que celle-ci a été énoncée et appliquée par le Conseil du Trésor.

M. Bélanger: Nous avons également eu des discussions avec le personnel du Conseil du Trésor.

M. Neff: Oh oui! Nous avons formulé des revendications auprès du Conseil du Trésor. Nous avons participé au processus quoique de façon non officielle. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons vraiment fini, au sujet des alcalis, par effectuer une analyse d'impact socioéconomique à caractère officieux, et cela avant qu'on en arrive au stade de l'analyse véritable. Mais tous les éléments y étaient.

M. Anguish: Puisque vous n'avez pas participé directement à une analyse d'impact socioéconomique, comment le programme effectif d'analyses en question du Conseil du Trésor vous est-il devenu familier? Le Conseil a-t-il communiqué avec vous?

M. Neff: Oui.

M. Anguish: A-t-il communiqué avec vous directement?

M. Neff: Il nous a demandé de formuler des commentaires. Il nous a donné un aperçu de la façon dont le programme fonctionnerait et je crois que M. Andras a dit que le Conseil du Trésor émettrait des lignes directrices. Il a fallu un peu de temps avant que ces directives soient mises au point et nous avons eu des consultations avec le Conseil pendant le processus d'élaboration de ces directives, car elles sont complexes.

M. Bélanger: Nous avons surveillé de près le développement de ce processus parce qu'il a pour nous une grande importance. Il faut sûrement considérer l'industrie des produits chimiques comme l'une de celles qui sera éventuellement soumise à une extension de réglementation, et il est bien sûr que cette question nous préoccupe.

M. Anguish: Disposez-vous actuellement de la compétence voulue, ou disposiez-vous de cette compétence avant la publication du programme des analyses d'impact socioéconomique?

M. Bélanger: Non nous ne disposons pas de cette compétence.

M. Neff: J'aimerais répondre à cette question si vous le permettez. Sur le plan international, par l'intermédiaire du Comité consultatif des entreprises et de l'industrie de l'OCDE, comité dont je suis membre du groupe chimique, nous étudions tous les aspects de cette question des risques relatifs ou encore des risques comparativement aux avantages, parce que le même problème se pose pour tous les pays. Or beaucoup de gens s'appliquent à établir des méthodologies diverses, mais personne n'assure la coordination de ces travaux. Il existe au

[Text]

What we have said is, Look, the chemical industry is not going to get away from this risk-benefit situation, so rather than re-invent the wheel here let us try to pull together the different pieces of what is being done in different countries. We have the ability to do that. Then if government does not make an initiative, and we have not got to that point yet, at least we can put something forward as a discussion paper on how we think it should be done. That is difficult. It is a very difficult and complex subject and you get people arguing both sides of it.

Mr. Anguish: What I am saying is that if in addition to that SEIAs were imposed which affected many of the regulations you would be faced with, would you have to take on additional staff or would you have to acquire additional expertise within your organization to handle that work?

Mr. Bélanger: At that stage, because of the different products that might be looked at, we would resort to the expertise available in the companies that are within our membership; pull those resources together in order to supply the information that we think will provide the answers being looked at in terms of both cost and benefit, and then to analyse the kind of results that are coming out to ensure it is an objective kind of result.

It is important to recognize that an association like ours is relatively small in terms of numbers. I only have a staff of 10 people over all. So it is impossible, really, to have that kind of detailed expertise on each and every product, each and every effluent that might come about. But what is important is that our companies themselves do have that expertise individually about their product. They have, I believe, a very responsive attitude to their product, and I think they would want to have an opportunity to participate and at least to make some effort with regard to benefits.

Mr. Milligan: Just to try to encapsulate this, we seem to be revolving around a common theme here: the failure of the government regulators in the environmental area to take the first step of determining what benefit is going to come from their actions. You trace that back, I gather, to a lack of attention in assessing the risks that are inherent in any particular activity, in a discharge of a particular type of chemical or effluent, or whatever. If you do not assess the risks you have no idea of the potential benefits from minimizing those.

• 1005

So the first thing is to assess risk and try to come to some idea of what the benefits would be. There are two ways of doing this. One is to identify it in terms of person-hours saved through the reduction of illness, greater yield from fisheries, or

[Translation]

surplus beaucoup d'information à ce sujet, mais il n'y a vraiment personne qui peut se la procurer.

Nous avons donc fait valoir à ces divers pays que puisque l'industrie chimique ne pouvait nulle part échapper à ces problèmes des risques par rapport aux avantages, il vaudrait mieux s'appliquer à la coordination des travaux poursuivis dans divers pays. Or nous sommes capables d'assumer cette tâche. Alors si le gouvernement ne prend pas l'initiative dans ce domaine, et nous n'avons pas encore atteint ce stade, tout au moins pouvons-nous rédiger un document d'étude sur la façon dont nous croyons que ce travail devrait être accompli. C'est une tâche difficile parce qu'il s'agit d'une question complexe et très controversée.

M. Anguish: Ce que je veux dire c'est que si l'on allait imposer en plus des analyses d'impact socioéconomique qui entraîneraient éventuellement la modification de beaucoup de règlements qui vous concernent, vous faudrait-il embaucher du personnel supplémentaire ou vous faudrait-il acquérir de nouvelles compétences à l'intérieur de votre association pour mener ce travail à bien?

M. Bélanger: À ce stade, en raison de la diversité des produits qui pourraient nécessiter une étude, nous aurions recours aux compétences disponibles au sein de nos sociétés membres. Nous réunirions ces compétences dans le but de nous procurer les données qui, selon nous, permettraient d'apporter une réponse en termes de coûts et avantages, aux questions à l'étude, et dans le but également d'analyser les résultats qui seraient publiés et d'assurer ainsi que ceux-ci sont objectifs.

Il faut bien se rappeler que notre association comporte un personnel très restreint. Je ne dispose que de 10 employés en tout. Il est donc impossible à notre association de disposer de ce genre de compétence précise pour chacun des produits et chacun des effluents qu'il peut émettre. Ce qui importe cependant, c'est que nos sociétés membres disposent individuellement de cette compétence pour leurs produits respectifs. Je crois que chacune d'elle est très consciente de ses responsabilités vis-à-vis de son produit et je crois qu'elles se réjouiraient toutes de l'occasion de participer à ce travail et d'apporter au moins une contribution vis-à-vis de l'étude des avantages.

M. Milligan: Si vous me permettez de faire le point, notre discussion semble graviter autour d'un thème particulier, à savoir l'incapacité dont le législateur gouvernemental a fait preuve dans le secteur de l'environnement du fait qu'il n'a pas pris l'initiative de déterminer les avantages qui découleraient de son action. Si je comprends bien, vous imputez cela au départ, au fait qu'on a négligé d'évaluer les risques inhérents à une activité particulière quelconque, à la décharge d'un type particulier de produit chimique ou d'effluent quel qu'il soit. Si l'on n'évalue pas les risques, il est impossible de se faire une idée des avantages possibles que pourrait apporter la réduction de ces mêmes risques.

Il importe donc d'abord d'évaluer le risque et d'essayer ensuite de se faire une idée des avantages qui en découleraient. Or il y a deux façons de s'acquitter de cette tâche. La première consiste à identifier les risques en termes d'économie d'heures-

[Texte]

whatever. You can put it in terms of physical or qualitative lives saved or you can take the next step of actually attaching a dollar value to it, where you put it in terms of physical or qualitative measurements and then compare it with a cost. That is cost effectiveness. The next step is to attach the dollar figure to those benefits, and that would take you to a cost-benefit analysis.

There is a progression in this, and it seems to me that what you are telling us, which I find hard to fathom, is that the departments have not taken the initial step of even trying to determine what the benefits are from their actions because they have failed to assess the risks from the activity they are trying to control. And since they have not done that, they cannot then go on to try to attach some value to these benefits and to perform a proper cost-benefit analysis. They really have not taken the first step of getting a good idea of what the benefit from the action is; they just see something, they decide to control it.

Is that a fair summary or not?

Mr. Neff: I think it is a bit harsh.

I would like to elaborate on two points that you made. If you are talking risks or hazards, that involves two components as far as chemicals are concerned. One involves the properties of the chemical itself; this is the toxicity and so forth. The second one is the degree of exposure. You can have a toxic material inside a pipe or inside a vessel with no exposure and it does not present a risk. The hard part to get hold of is the exposure on the environment or in people or on fish. It is a very expensive process to try to determine that, and I think that is one reason why they have not done it. I do not think they are just irresponsible.

We are saying this is a complicated thing. There is still room, we believe, for good professional judgment in having an idea of the likely benefits in the rationale and, as Jean says, putting them down on paper. You may not be able at this point in time to quantify them, but that would be the ultimate goal. That is why we have suggested that we work on it, that we develop a process, but in the meantime let us ensure that at least qualitatively what we see or what we suspect will be the benefits put down, and not simply say, as they did in the case of arsenic, we are unable to determine the benefits, therefore we will ignore them.

I would like to make one other point. When you talk about cost effectiveness, I think we are not quite talking the same language. With cost benefit, we say there is a benefit to society

[Traduction]

personnes grâce soit à la réduction de la maladie, à un plus grand rendement des pêcheries ou quelque chose du genre. Il est possible d'exprimer ces risques en termes de vies épargnées sur le plan physique ou qualitatif, ou l'on peut aussi passer au stade suivant, lequel consiste à attribuer une valeur monétaire à ces facteurs et dans ce cas il faut exprimer ces facteurs en mesures physiques ou qualitatives et ensuite les comparer à un prix. C'est l'étude de coût et d'efficacité. Le dernier stade consiste à attribuer la valeur monétaire à ces avantages et c'est cet exercice qui s'appelle analyse coûts-avantages.

Bien sûr, ces stades correspondent à une ligne de progression et si j'ai bien compris, vous nous dites que les ministères n'ont même pas pris la mesure initiale qui consiste à s'efforcer de déterminer les avantages qui découleraient de leur action, parce qu'ils ont omis d'évaluer les risques inhérents à l'activité qu'ils essaient de contrôler, et je vous avoue que je trouve cela difficile à avaler. Étant donné que les ministères ont omis de prendre cette mesure, ils ne peuvent pas s'aviser d'essayer d'attribuer une valeur quelconque à ces avantages et de procéder à une analyse coûts-avantages. Ils ont vraiment omis au départ de se faire une bonne idée des avantages découlant de leur action; ils ont vu simplement une chose quelconque et ont décidé de la contrôler.

Ai-je bien résumé la discussion, oui ou non?

M. Neff: Je crois que cette appréciation est un peu sévère.

J'aimerais m'étendre un peu sur deux points que vous avez fait valoir. Lorsque l'on parle de risques ou de dangers, cela suppose, pour autant que les produits chimiques sont concernés, deux éléments. Le premier se rapporte aux propriétés du produit chimique lui-même, c'est-à-dire la toxicité de ce produit et le reste. Le deuxième élément se rapporte au degré d'exposition à ce produit. Il se peut qu'une substance toxique se trouve dans un tuyau ou un récipient sans qu'il y ait pour cela exposition et sans que cette substance présente de risque. Ce qui est vraiment difficile à évaluer c'est le degré d'exposition auquel l'environnement, les personnes ou les poissons par exemple sont assujettis. Il est très onéreux de déterminer ce degré d'exposition et je crois que c'est l'une des raisons pour lesquelles on ne l'a pas fait. Je ne crois pas que le gouvernement soit simplement irresponsable.

Ce que nous voulons souligner, c'est qu'il s'agit d'une action complexe. Nous croyons qu'il y a encore lieu de recourir au jugement de bons spécialistes afin de se faire une idée des avantages probables, du bien-fondé de l'action envisagée, et comme Jean l'a mentionné, afin de porter ces données sur papier. A ce stade vous ne pourriez sans doute pas quantifier ces avantages, mais ce serait là le but ultime. C'est pourquoi nous avons suggéré d'étudier cette question et de mettre au point une méthode. Entretemps, assurons-nous cependant que, du moins qualitativement, ce que nous voyons ou ce que nous soupçonnons, correspond bien aux avantages consignés et ne disons pas simplement, comme dans le cas de l'arsenic: nous sommes incapables de déterminer les avantages et, par conséquent, nous n'allons pas en tenir compte.

Permettez-moi d'attirer l'attention sur un autre point. Lorsque nous discutons de coût et efficacité, je crois que nous ne parlons pas tout à fait de la même chose. Dans le cas de

[Text]

as a whole; you have a lot more money, a higher standard of living, you live longer—something. There is a benefit there. But with cost effectiveness, there are two controlled methods and one will, for \$100,000, get 20 per cent removal; the other, for \$100 million, will get 80 per cent removal. One is more effective than the other in controlling that contaminant, which you now know there is a need to control because there will be a benefit. You cannot interchange the two. They are totally different methodologies.

What we are saying is, make sure there is, at least qualitatively, a benefit at a certain level. There is either a yes or a no to that. If it is no, stop the regulatory. There is no need to regulate because there will be no benefit to society. Once you have something positive, even though qualitatively, out of the benefit, then you can move into comparing which types of technology will give you what reduction for what costs, and you can come pretty close on the cost effectiveness to quantify that. The methodologies are there to do that.

• 1010

Mr. Bélanger: I might just add that I think Dow Chemicals, in their presentation, were highlighting the fact that from that cost-effectiveness basis some leeway should be left to industry to try to develop the most practicable way of doing it in the most cost-effective manner.

The Chairman: I think they were saying that government should set safety targets and industry should find their own way to comply with them. You will have to appreciate that it is very difficult for us to say, as politicians, Thou shalt maim, kill or otherwise dismember no more than 12 individuals in one year. We do run into a bit of a problem if that is implicit in what they said.

You have indicated that a lot of studies have not been done on the effect of the dissemination of toxic chemicals or wastes or whatever. Surely the multinationals in some country somewhere in the world have had to do a study. Most of these things you have been talking about, alkalis and hydrogen chloride, are fairly basic chemicals. They have been studied somewhere; somebody has done a study, even if it has not been done in Canada. Am I wrong in that? A study to indicate what type of exposure is dangerous?

Mr. Neff: Oh, yes.

The Chairman: So this type of information would not be difficult to get.

[Translation]

l'analyse coûts-avantages, nous entendons un avantage pour l'ensemble de la société: beaucoup plus d'argent, un plus haut niveau de vie, une vie plus longue ou quelque chose du genre; en tout cas un avantage manifeste. En ce qui a trait cependant à l'étude de coût et d'efficacité, il existe deux méthodes de contrôle. Selon la première méthode, pour \$100,000, par exemple, on arrivera à supprimer 20% du contaminant, tandis que selon la deuxième, pour 100 millions de dollars, on assurera une suppression de 80%. Nous voyons bien que l'une des méthodes de contrôle de ce contaminant est plus efficace que l'autre et nous savons aussi qu'il existe un besoin de contrôler ce même contaminant parce que nous en retirerons un avantage. On ne peut simplement pas interchanger ces deux méthodes, car elles sont totalement différentes.

Ce que nous voulons faire ressortir c'est qu'il importe d'assurer qu'il existe au moins un avantage qualitatif à un certain niveau. On peut répondre à cette question par un oui ou par un non. Si la réponse est négative, il faut laisser tomber la réglementation. Il n'y a nul besoin d'établir un règlement puisque cela n'apportera aucun avantage à la société. Dès qu'un avantage positif a été déterminé, ne serait-il que qualitatif, on peut ensuite comparer les divers types de technologie assurant un certain degré de réduction et à quel coût, et on peut enfin, au moyen de l'étude de coût et d'efficacité, en arriver presque à une quantification. Il existe des méthodologies qui permettent de faire ce genre de travail.

M. Bélanger: Puis-je ajouter que la société Dow Chemicals a souligné, je crois, dans sa présentation que sur le plan coût-efficacité, on devrait accorder à l'industrie une certaine latitude lorsqu'il s'agit de mettre au point la méthode la plus pratique de la façon la plus rentable.

Le président: Cette société a déclaré, je crois, que le gouvernement devrait fixer des objectifs de sécurité quitte ensuite à laisser l'industrie trouver ses propres moyens de se conformer à ces objectifs. Il faut bien savoir cependant qu'il nous est très difficile en tant que politiciens de dire vous ne devez ni tuer, ni rendre infirmes plus de 12 personnes en une seule année. Si c'est bien ce que cette société entend par là, il est clair que cela nous pose un problème.

Vous avez mentionné qu'il y a encore beaucoup d'études à mener sur les effets de la dissémination des substances chimiques toxiques, ou résidus solides ou autres. Il n'est guère possible que les multinationales, dans un pays ou l'autre, n'aient pas fait d'études de ce genre. La plupart des substances dont vous avez parlé, notamment les alkalis et l'acide chlorhydrique, sont des produits chimiques assez communs et ils doivent sûrement avoir été étudiés quelque part dans le monde s'ils ne l'ont pas été au Canada. Ai-je tort de supposer qu'il existe une étude indiquant le genre d'exposition qui est dangereux?

M. Neff: Oui, ce genre d'étude existe.

Le président: Il ne serait donc pas difficile de se procurer ce genre d'information.

[Texte]

Mr. Neff: The problem is, what do you compare it to? Are the exposures in Canada approaching that level or are they much less?

The Chairman: Oh, I see. Your problem is to find out the actual degree of pollution in Canada, or whatever; or exposure to individuals in Canada, or to fish or whatever.

Mr. Neff: Because if it is below that exposure level, we could reduce it and there will be no benefit.

The Chairman: I see. Okay.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have a few questions following on Mr. Anguish's questions.

In the position paper attached to your brief, you talk about cost-benefit considerations and development of environmental regulations. You talk about recent government policy, you say existing EPS policy for developing environmental regulation is based on the 1973 Cabinet document, and you refer to Appendix II, which is not attached to the brief. There are a lot of concepts in there which I have some difficulty grasping and I wonder if you might be able to clarify some of it for us. You say:

On the government policy side we perceive two discrepancies:

The stated government policy that all future regulations shall have a net benefit to society appears to be inconsistent with the methods to be used to make the assessment.

What do you mean by that?

You then say there appears to be a conflict between two government policies, the new policy and the older policy, and then you say:

CCPA's views on how this apparent conflict can be resolved is summarized in the attached Logic Diagram (Figure 1).

• 1015

I took a look at the logic diagram and I really do not see how you resolve the conflict. Maybe you could expand upon that and try to lead us through it a bit.

Mr. Neff: The best practicable technology approach, which I hope is in train of being revised, basically does not look at any benefits. It simply says, this technology exists, therefore you shall put that equipment on the end of your effluent pipes and you shall get down to a certain level. It does not relate what you are doing to the river or to the lake, or whatever it is.

[Traduction]

M. Neff: La question est de savoir à quoi il faut comparer cette information. Le degré d'exposition au Canada, par exemple, s'approche-t-il de ce niveau ou est-il beaucoup moindre?

Le président: Oui, je vois. Votre problème consiste à déterminer le degré effectif de pollution au Canada ou quelque chose du genre; ou encore le degré d'exposition au Canada des particuliers, des poissons ou de quoi que ce soit.

M. Neff: Oui, car si le degré d'exposition effectif est inférieur au seuil de danger, nous pourrions réduire la dissémination et il n'y aurait aucun avantage.

Le président: Très bien, je vois.

M. Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. J'aurais quelques questions à poser suite à l'intervention de M. Anguish.

Dans l'énoncé de position annexé à votre mémoire, vous traitez de considérations coûts-avantages ainsi que de l'établissement d'une réglementation sur l'environnement. Vous attirez l'attention sur la récente politique du gouvernement et vous mentionnez que l'actuelle politique du Service de protection de l'environnement relativement à la réglementation sur l'environnement est fondée sur un document du Conseil des ministres de 1973, et à cette occasion vous vous réferez à l'Appendice II qui malheureusement n'est pas annexé au mémoire. Or il y a là-dedans un certain nombre de concepts que j'ai de la difficulté à saisir et je me demande si vous ne pourriez pas apporter des précisions à ce sujet. Vous mentionnez par exemple que:

Du point de vue de la politique du gouvernement, vous percevez deux lacunes:

La politique énoncée par le gouvernement, à savoir que toute réglementation future doit comporter un avantage certain pour la société, semble incompatible avec les méthodes à utiliser pour faire l'appréciation.

Qu'est-ce que vous entendez par là?

Vous mentionnez plus loin qu'il semble y avoir contradiction entre deux politiques du gouvernement, à savoir la nouvelle politique et l'ancienne, et ensuite vous déclarez

que l'opinion de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques sur la façon dont ce conflit apparent peut être résolu est exposée schématiquement dans le diagramme explicatif ci-annexé (Figure 1).

J'ai regardé le diagramme et je ne vois vraiment pas comment vous résolvez le conflit. Pourriez-vous nous éclairer là-dessus?

M. Neff: La meilleure méthode technologique pratique, laquelle est, je l'espère, en train d'être révisée, ne prévoit essentiellement aucun examen des avantages. Conformément à cette méthode la technologie existe tout simplement et, par conséquent, nous sommes tenus d'installer ce matériel à l'extrémité de nos tuyaux d'effluents et de réduire la pollution jusqu'à un certain niveau. La méthode ne tient pas compte de ce qui se passe effectivement dans la rivière, le lac ou quoi que ce soit.

[Text]

Mr. Berger: I am not sure if I heard the start of your statement. Are you talking about the best practicable technology or the best available technology?

Mr. Neff: Best practicable is better than best available, if you are clear on your definitions.

Mr. Berger: You define that on the previous page. So what is the current policy? Is it best practicable or best available?

Mr. Neff: They say best practicable. However, when you start looking at the numbers some of them, like this two parts per million suspended solids, is best available. This does not relate to the receiving water, to the fish out there, or to anybody at all. That is why we say we believe those are inconsistent, because you now have another government policy, one we like a lot better, saying there should be some benefits. But if you are only looking at the effluent pipe and not looking at the river, you will never find out whether there is a benefit. It is a beautiful way of cutting out that kind of assessment.

Mr. Berger: Therefore you say there is no assessment of the benefit in the policy they are applying, which is this old policy that goes back to 1973.

Mr. Neff: That is right.

Mr. Berger: And the new policy you feel comes from the SEIA?

Mr. Neff: That is right, where there shall be a benefit. Our difficulty is that if you look just at the end of the effluent pipe and do not consider the river or the environment at all, then you are not going to consider the benefits, which you are required to do by the second policy.

Mr. Berger: On that page you say you perceive two discrepancies, one being "the stated government policy that all future regulations shall have a net benefit to society". In that part of the sentence you are referring to SEIA?

Mr. Neff: Right.

Mr. Berger: In the second part of the sentence you say it "appears to be inconsistent with the methods to be used to make the assessment". You are saying the methods that are actually being used are the best practicable or best available technology method.

Mr. Neff: That is right. The way you get to the best practicable is to take the best available, some intermediate and nothing. Then you say, okay, it will cost nothing to do nothing, it will cost something to do this intermediate, and it will cost this much to do the very best. Then you say, okay, we get this kind of removal for this kind of money, and that will be your best practicable. That is all cost effective.

[Translation]

M. Berger: Je ne suis pas sûr d'avoir bien entendu le début de votre déclaration. Avez-vous parlé de la meilleure méthode technologique pratique ou de la meilleure méthode disponible?

M. Neff: La meilleure méthode pratique est préférable à la meilleure méthode disponible, à condition de bien s'entendre sur la définition de ces termes.

M. Berger: Vous avez défini ces termes dans la page antérieure. Alors, quelle est la politique actuelle? Est-ce la meilleure méthode pratique ou la meilleure méthode disponible?

M. Neff: Conformément à l'énoncé, c'est la meilleure méthode pratique. Pour peu que vous examiniez cependant les chiffres, du moins certains d'entre eux comme les deux parties par million de matière solides en suspension, c'est la meilleure méthode disponible. Or aucun rapport n'est établi ici avec l'eau, les poissons, ou quelque personne que ce soit qui serait exposée à cette pollution. C'est pourquoi nous croyons que cette méthode est illogique, d'autant plus que vous disposez maintenant d'une autre politique gouvernementale dans laquelle il est énoncé qu'il doit y avoir certains avantages, et nous préférons cette dernière de beaucoup. Cependant si vous ne considérez que le tuyau d'effluents et non la rivière, vous ne pourrez jamais déterminer s'il y a avantage ou non. C'est un moyen élégant d'éliminer ce genre d'appréciation.

M. Berger: Vous déclarez donc que dans la politique actuellement appliquée, c'est-à-dire celle qui remonte à 1973, il n'y a aucune appréciation des avantages.

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Et vous estimez que la nouvelle politique se rattache au programme d'analyse de l'impact socioéconomique?

M. Neff: C'est exact, car selon cette politique il doit y avoir avantage. Le problème qui se pose à nous c'est que vous arrêtez à l'extrémité du tuyau d'effluents et que vous ne tenez aucun compte, ni de la rivière, ni de l'environnement. Il est impossible de cette façon de vraiment déterminer les avantages et c'est pourtant ce que vous êtes tenu de faire conformément à la deuxième politique.

M. Berger: Vous dites sur cette page que vous percevez deux lacunes, la première étant «la politique énoncée par le gouvernement que toute réglementation future doit comporter un avantage certain pour la société». Dans cette partie de la phrase, vous réferez-vous au programme d'analyse de l'impact socioéconomique?

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Dans la deuxième partie de la phrase, vous dites que cette politique «semble incompatible avec les méthodes à utiliser pour faire l'appréciation». Vous entendez par là que les méthodes effectivement utilisées sont les plus pratiques ou les plus disponibles.

M. Neff: C'est exact. La façon dont vous arrivez à la méthode la plus pratique est de prendre la meilleure méthode disponible, une méthode intermédiaire quelconque ou rien du tout. Ensuite vous dites, parfait, il n'en coûtera rien pour ne rien faire; il en coûtera quelque chose au moyen de cette méthode intermédiaire et l'usage de la meilleure méthode coûtera tant. Vous poursuivez ensuite en vous disant, c'est

[Texte]

Mr. Berger: The SEIA is only supposed to be used in regulations that would have an impact of over \$10 million, so would this other policy come in under the \$10 million? Would that explain the discrepancy?

Mr. Neff: For our membership, I think any regulations you are talking about in this are well over \$10 million.

Mr. Berger: How come there law been only one SEIA then?

Mr. Neff: There have not been very many regulations.

Mr. Berger: There have not?

Mr. Neff: No, not particular air and water regulations. We have had task forces. We ave had one for alkali and we have had one for organic. These have been ongoing and there have been some shifts in philosophy within the department. Our particular industries have not been presented with the need to do an actual SEIA on a regulation because there have been provincial regulations but no federal ones.

• 1020

Mr. Berger: Therefore we are really talking about something that is, to a certain extent, a hypothetical problem. You really have not been bothered that much by increased regulation in the past several years, at federal level anyway.

Mr. Neff: I think bothered would be stretching it, because we have been involved in these task forces. We have had regular meetings. In other words, a lot of work has gone into it. This is why we say in our covering letter that when you are talking about regulations include guidelines, include codes of practice, include all of these other things, because there is a burden and a disbenefit. Nothing productive has come out of all of this. I can assure you that there is an awful lot of activity going on just to try to keep up to it in terms of federal activity.

The Chairman: Mr. Milligan would like to follow up.

Mr. Milligan: I think I may have pinpointed why I have been having some problem. On this same page that Mr. Berger is referring to you state: "there appears to be conflict between two government policies". The first, the new policy, requires that the benefits of a regulation outweigh its cost. I gather you feel that SEIA is the source of that new government policy.

Mr. Neff: That is right.

[Traduction]

parfait, nous obtiendrons ce genre d'élimination avec ce montant d'argent et ce sera là la meilleure méthode pratique. Tout cela correspond au processus coût-efficacité.

M. Berger: L'analyse d'impact socioéconomique n'est censée être utilisée que pour un règlement dont l'impact serait de plus de 10 millions. Cette autre politique ne s'appliquerait-elle pas alors que dans le cas d'un impact de moins de 10 millions? Est-ce que cela n'expliquerait pas l'incompatibilité?

M. Neff: Dans le cas de nos sociétés membres, je crois que tous les règlements dont nous discutons ici comporte un impact bien supérieur à 10 millions de dollars.

M. Berger: Comment se fait-il qu'il n'y a eu qu'une seule analyse d'impact socioéconomique?

M. Neff: Il n'y a pas eu beaucoup de règlements.

M. Berger: Est-ce vrai?

M. Neff: En effet, il n'y en a pas eu beaucoup touchant la prévention de la pollution de l'air et de l'eau. Il y a eu cependant beaucoup de groupes d'étude. Nous en avons eu un, par exemple, pour les alkalis et un autre pour les substances organiques. Ces groupes ont été de nature permanente et les principes directeurs ont subi des modifications à l'intérieur des ministères. Nos industries particulières n'ont pas été placées devant la nécessité de faire une analyse d'impact socioéconomique sur un règlement distinct, parce qu'il y a eu des règlements provinciaux mais aucun règlement fédéral.

M. Berger: Par conséquent, nous discutons vraiment d'un problème qui, dans une certaine mesure, est hypothétique. Vous n'avez pas été ennuyé à ce point au cours des dernières années par une extension de la réglementation, du moins au palier fédéral.

M. Neff: Je ne suis pas tout à fait d'accord, car nous avons participé activement à ces groupes d'étude. Nous avons tenu régulièrement des réunions. En d'autres termes, nous avons consacré beaucoup d'efforts à cette tâche. C'est pourquoi nous mentionnons dans notre lettre de couverture que lorsque vous parlez de réglementation, il importe d'inclure les lignes directrices, les pratiques courantes et tous les autres points de ce genre, car cette question est pour nous un fardeau et ne comporte que des désavantages. Jusqu'ici cette action n'a apporté rien de positif et je puis vous assurer qu'il nous faut déployer énormément d'efforts simplement pour demeurer à la hauteur des activités fédérales en ce domaine.

Le président: M. Milligan aimerait poursuivre son interrogatoire.

M. Milligan: Je crois avoir expliqué pourquoi j'ai éprouvé certains problèmes. Sur la même page dont parle M. Berger, vous déclarez qu'il semble y avoir conflit entre deux politiques du gouvernement. Tout d'abord la nouvelle politique prescrit que les avantages d'un règlement doivent être d'une importance supérieure au coût de ce règlement. Dois-je comprendre que, selon vous, le programme d'analyse d'impact socioéconomique est à la source de cette nouvelle politique gouvernementale?

M. Neff: C'est exact.

[Text]

Mr. Milligan: I believe it is this committee's understanding that the SEIA policy does not require that the benefits of a regulation outweigh its costs. It requires that an attempt be made to assess the benefits and the cost, but there is no requirement that benefits outweigh costs or vice versa, or anything around; merely that there be some attempt to quantify benefits and costs. Where exactly did you get the idea that there was a government policy requiring that there be, in effect, a net benefit to any regulation?

The Chairman: It would be axiomatic, would it not? That if the SEIA analysis indicated the benefits were far outweighed by the costs . . . I mean, there is no rule that you have to, but . . .

Mr. Bélanger: The announcement made by the Hon. Robert Andras on December 14, 1977 said that the new policy reflected the government's stated intention of removing economic barriers or inflexibilities which may have been unnecessarily adding to costs and prices. How should we interpret that one?

Mr. Milligan: Just to confirm then, your interpretation of the SEIA policy is that it establishes a federal government policy that there should be net benefits from new regulations in excess of the threshold.

Mr. Neff: Yes, recognizing the difficulty of defining that.

Mr. Milligan: Thank you.

Mr. Berger: On that same page you say this apparent conflict can be resolved as summarized in the attached logic diagram. Is there any benefit in going through that, maybe briefly?

Mr. Neff: What we are trying to say is, the earlier the better. We are saying that the SEIA process as it is now carried out is an add-on after all the decisions have been made, we are saying that if you can move that type of consultation at least qualitatively forward, then a lot of this unnecessary burden of going through all this years and years of discussion and so forth could well be eliminated. We could say, look, there is no need, or look, there is a need. Then we are all on one side. We are saying, look, there is a need, and let us get on with it. There are some areas where we are in favour of regulation, we want regulation, and we are saying let us concentrate on those areas. We need it.

Mr. Berger: Are you saying that the SEIA process basically, the process of trying to determine whether there are any benefits from regulation, is only taking place now at a very late stage? What stage would that be? After they have made up their minds do they make a regulation?

[Translation]

M. Milligan: Je crois que le présent comité est d'avis que la politique du programme en question n'exige aucunement que les avantages d'un règlement excèdent le coût de ce même règlement. Cette politique prévoit qu'il faut s'efforcer de faire une appréciation des avantages et du coût, mais elle ne prescrit pas que les avantages doivent excéder le coût, ou l'inverse, ou quoi que ce soit de ressemblant, sinon qu'il faut tenter de quantifier les avantages et les coûts. Où avez-vous pris l'idée qu'il existait une politique gouvernementale exigeant qu'un règlement quelconque comporte un avantage certain?

Le président: Cela irait de soi, n'est-ce pas? Si une analyse d'impact socioéconomique indiquait que les coûts seraient bien supérieurs aux avantages possibles . . . eh bien, je crois qu'aucune règle n'exige qu'il faut procéder à cette analyse, mais . . .

M. Bélanger: Dans sa déclaration du 14 décembre 1977, M. Robert Andras précisait que la nouvelle politique était conforme à l'intention déclarée du gouvernement de supprimer les barrières économiques ou les positions intransigeantes qui, selon toute probabilité, ont occasionné des frais inutiles. Comment devons-nous interpréter cette déclaration?

M. Milligan: Selon votre interprétation donc, la politique du programme d'analyse d'impact socioéconomique, telle qu'établie par le gouvernement fédéral, prévoit qu'il doit y avoir des avantages certains à tout nouveau règlement sur les seuils de pollution à respecter.

M. Neff: Oui, tout en reconnaissant la difficulté de définir cela.

M. Milligan: Merci.

M. Berger: Dans cette même page vous mentionnez que ce conflit apparent peut être résolu ainsi qu'il est schématiquement indiqué dans le diagramme explicatif annexé. Croyez-vous qu'il y aurait lieu de commenter ce passage, ne serait-ce que brièvement?

M. Neff: Ce que nous voulons dire c'est que le plus tôt sera le mieux. Nous voulons dire que le processus d'analyse d'impact socioéconomique, tel qu'il se déroule maintenant ne constitue qu'une formalité supplémentaire après que toutes les décisions ont été prises. Nous voulons signifier que si vous pouvez améliorer ce genre de consultation, du moins qualitativement, alors une grande partie du fardeau inutile que constituent toutes ces années de discussion, pourrait être supprimée. Nous pourrions dire oui il existe un besoin, ou non il n'en existe aucun et alors nous serions tous d'accord. Ce que nous disons effectivement, c'est que oui il existe un besoin et mettons-nous à la tâche. Il existe certains secteurs pour lesquels nous préconisons une réglementation, nous voulons une réglementation et nous vous disons simplement ceci: faisons porter nos efforts sur ces secteurs. Nous en avons besoin.

M. Berger: Voulez-vous dire qu'essentiellement le processus d'analyse d'impact socioéconomique, c'est-à-dire le processus en vertu duquel nous nous efforçons de déterminer si une réglementation visée comporte des avantages, n'intervient actuellement qu'à un stade très tardif? A quel stade cela se produit-il? Après que les autorités ont pris leur décision, elles établissent un règlement, est-ce bien cela?

[Texte]

• 1025

Mr. Neff: Yes. And if you have the same supporting department carrying it out, we are saying that probably is not a very healthy situation.

Mr. Berger: So you are saying. Let us try to determine what the benefits are at what stage. If you refer to your figure 1, you have the perceived problem, you have risk assessment. That really is trying to determine whether there is indeed any kind of a risk that even has to be regulated. So you are saying do not look just at the . . .

Mr. Bélanger: The technology?

Mr. Berger: Or not look just at the toxicity, I think you said, or the chemical. You have to look at the exposure as well.

Mr. Neff: That is right.

Mr. Berger: If you feel it is acceptable you have exit there, but then you say, "Preliminary assessment phase (SEIA should be utilized)." When you say exit I figure you mean there is no need for SEIA at all, and then on that diagram you say SEIA should be utilized.

Mr. Neff: Up in assessing the risk.

Mr. Berger: Oh, I see.

Mr. Neff: You are dealing in statistics here. I think there is always going to be a situation where .00001 per cent of the population might be at some risk, but we are saying to apply some professional logic at that point.

I realize the difficulties that you have. I do not have a copy; ours was left off. But I am pretty familiar with it.

Mr. Berger: Basically, you have in Figure 1 risk assessment; and you have here exit and you have "SEIA should be utilized". When should SEIA be used? It should be used right here at the risk assessment.

Mr. Neff: On the risk assessment; that is right. In the preliminary stages.

By way of explanation, we did not anticipate that this paper would be coming before this parliamentary committee. It was something that we had done that was available. We appreciate the opportunity of clarifying it.

What we are saying is that in the risk assessments and that type of thing, let us have those kinds of judgments made at an early stage. If there is no risk, if there is no problem, you can exit and you then will save both the government and industry a lot of unnecessary work.

Mr. Bélanger: Otherwise, you cut an awful lot of people who are involved and who have taken major positions.

[Traduction]

M. Neff: Oui. Et si c'est en outre le même ministre qui procède à l'analyse, nous sommes d'avis qu'il ne s'agit sans doute pas d'une situation saine.

M. Berger: A quel stade donc dites-vous qu'il faut s'efforcer de déterminer les avantages? Dans votre Figure 1, vous avez le problème perçu et l'appréciation des risques. Cela équivaut à s'efforcer de déterminer s'il y a vraiment un risque quelconque qui doit faire l'objet d'une réglementation. Voulez-vous dire qu'il ne faut pas uniquement considérer ces risques . . .

M. Bélanger: La technologie?

M. Berger: Ou qu'il ne faut pas uniquement considérer, comme vous le disiez je crois, la toxicité ou le produit chimique. Il faut aussi considérer le degré d'exposition.

M. Neff: C'est exact.

M. Berger: Si vous estimez l'exposition acceptable vous pouvez abandonner le projet à ce point précis, mais ensuite vous dites: «Phase préliminaire d'appréciation (l'analyse d'impact socioéconomique devrait être utilisée)». Lorsque vous parlez d'abandon du projet, cela signifie je suppose qu'il n'y a aucune nécessité de procéder à une analyse d'impact socioéconomique, et pourtant vous mentionnez sur le diagramme que cette analyse devrait être utilisée.

M. Neff: Plus tôt, pour faire l'appréciation du risque.

M. Berger: Ah, je vois.

M. Neff: Nous traitons ici de statistiques. Je crois qu'il existera toujours une situation où .00001 pour cent de la population pourrait être exposé à un risque quelconque, mais nous voulons dire qu'il importe à ce point de procéder avec logique et de recourir à la compétence des experts.

Je me rends compte des difficultés que cela vous pose. Je n'ai malheureusement pas de copie avec moi. Nous ne l'avons pas apportée mais ce document m'est tout à fait familier.

M. Berger: En gros, vous avez dans la Figure 1, l'appréciation des risques. On indique ici l'abandon du projet et vous avez aussi «L'analyse d'impact socio-économique devrait être utilisée». Quand cette analyse devrait-elle être utilisée? Devrait-on le faire ici, au stade d'appréciation du risque?

M. Neff: C'est exact; au stade d'appréciation du risque. Dans les stades préliminaires.

Incidentement, je crois qu'il convient de mentionner que nous ne prévoyons pas que ce document serait présenté devant ce comité parlementaire. C'était quelque chose que nous avions fait et qui était disponible. Nous apprécions l'occasion qui nous est fournie d'apporter des précisions.

Ce que nous voulons signifier c'est que, pour ce qui est de l'appréciation des risques et ce genre de chose, il vaut mieux établir ce genre de jugement à un stade initial. S'il n'y a ni risque, ni problème, vous avez le loisir d'abandonner le projet et vous épargnerez alors et au gouvernement et à l'industrie beaucoup de travail inutile.

M. Bélanger: Si vous procédez autrement, vous allez court-circuiter nombre de gens qui ont participé et qui ont affiché une importante prise de position.

[Text]

The Chairman: We are trying to establish a better system where we can recognize that we are on the wrong track very quickly and get out. I think we appreciate that.

Mr. Berger: Mr. Chairman, along those lines, I thought this was in your brief but I think it must have appeared in another brief that I read over the weekend. Somebody talked about the proposal that has been made to table regulations in Parliament or to publish them in the *Canada Gazette* and then have a 90-day period during which industry or affected parties could object to it. These people were saying that unless there is the prior consultation, which everybody in industry seems to advocate, this 90-day waiting period will just be a façade. There is going to be a vested interest in the regulation; bureaucracy is not going to want lose face, to backtrack and so forth. So all you are basically saying is that some determination of the cost and benefits has to be made at a very early stage and they should enlist the support of business as early as possible.

Mr. Bélanger: We are asking in essence for open government in which we have an opportunity very early in the game to look at basic concerns of departments, not in terms of specific legislation.

Let us look at the concerns; what are they, what are we trying to do? Certainly we all have the interests of Canada at heart, so we should have an opportunity to look at those concerns, along with government people, to see whether there are other means of dealing with them and, in fact, of identifying whether there is or is not a concern. You mention that there might be information available in multinational companies outside the country; that they could give us some information. These are things we would be glad to make available if we knew right from the outset what concerns are being stated.

• 1030

There is one other aspect to it, the aspect of emergency. We recognize that there are indeed emergencies but I think we should try to define what an emergency situation is. I think in certain ways perhaps we have been using the term emergency a little too widely, too broadly, and we are then forced into a regulatory situation where the SEIA comes up after the fact. We have up to two years to complete it, I think; you then have regulations that are in place and it gets very difficult to backtrack on the situation. In fact, it may be totally useless to backtrack after all the equipment has gone in, because at that point what would be the benefits of backing off? It may have cost us an awful lot of money, it may have been totally useless, but it is there. We worry at times about the use of the term emergency.

[Translation]

Le président: Nous nous efforçons d'établir un meilleur système en vertu duquel nous pouvons très rapidement nous apercevoir que nous faisons fausse route et abandonner la partie. Nous apprécions donc, je crois, ce que vous venez de nous exposer.

M. Berger: A ce propos monsieur le président, puis-je mentionner un point que je croyais avoir rencontré dans votre mémoire mais qui, je m'en rends compte maintenant, a sans doute paru dans un autre exposé que j'ai lu en fin de semaine. Il était question d'une proposition qui a été faite de présenter les règlements au Parlement ou de les publier dans la *Gazette du Canada* et de prévoir ensuite une période de 90 jours au cours de laquelle l'industrie ou toute partie concernée aurait le loisir de s'opposer à l'adoption de ces règlements. A ce stade, certains auraient cependant intérêt à ce que le règlement soit adopté, en ce sens que la bureaucratie ne voudrait pas perdre la face et qu'il lui répugnerait de faire marche arrière, et le reste. Alors, ce que vous dites en substance, c'est qu'il faut procéder à une détermination quelconque des coûts et avantages dès les débuts et recourir à la collaboration du secteur industriel dès que possible.

M. Bélanger: Nous préconisons essentiellement un gouvernement ouvert qui nous laisse le loisir, dès les premiers stades du processus, d'examiner les préoccupations importantes des ministères, et cela non en fonction d'une législation particulière.

Permettez-nous d'examiner ces préoccupations et de nous rendre compte de ce qu'elles sont par rapport à ce que l'industrie songe à faire. Nous avons certainement tous l'intérêt du pays à cœur et nous devrions donc avoir l'occasion d'examiner ces préoccupations de concert avec les hauts fonctionnaires afin d'établir s'il existe d'autres moyens d'y faire face et, en fait, afin de déterminer si cette préoccupation a une raison d'être. Vous avez mentionné qu'il se pourrait que les multinationales disposent de données à l'extérieur du pays et qu'elles pourraient sans doute nous fournir quelque information. Ce sont là des choses que nous serions heureux de mettre à votre disposition dès les premiers stades pour peu que nous soyons mis au courant des préoccupations qui ont été exprimées.

J'aimerais également attirer votre attention sur un autre aspect, soit celui des situations urgentes. Nous reconnaissons qu'il existe de véritables urgences, mais je crois que nous devrions essayer de définir ce qu'est une situation urgente. Je crois que d'une certaine façon nous avons sans doute utilisé ce terme abusivement. Nous sommes ensuite forcés de régler et l'analyse d'impact socioéconomique est entreprise après le fait établi. A ce stade, nous avons deux ans pour la terminer, je crois, mais vous avez alors un règlement bien établi et il devient très difficile de revenir en arrière. Il se peut en fait qu'il soit parfaitement inutile de le faire après que tout le matériel a été installé, car à ce stade quel serait l'avantage de revenir en arrière? Le matériel nous aura sans doute coûté une somme considérable, sera tout à fait inutile, mais il sera là. Nous nourrissons parfois des appréhensions au sujet du terme «urgence».

[Texte]

We have something that is going on at this time that perhaps you might be interested in.

Mr. Neff: To bring it down to what is happening now, I would refer to Transport Canada's dangerous goods code and say at the outset that we are not here to try to change that code. We are having discussions and so on. But I think it illustrates a lot of the concerns and it is a factual case that we are dealing with right now. There will be regulations, I am told, by mid-October or mid-November. You asked if we have had one yet. No, we have not, but one is certainly staring us in the face.

I would just like to say that we are generally supportive of the concept of uniform standards for this, and we have had a lot of input into eight of the classes, Classes 1 to 8, for over two years. As I say, this input is continuing. It is not our propose here to try to change that but really to illustrate the kinds of things that are happening and that cause us some concern. The issues that I think come out of this are the importation of off-shore legislation from Europe, or from the United States sometimes, into Canada by independent, nonaccountable government bodies such as the IJC. These are independent and, therefore, are not subject to the same types of rules. This effectively bypasses the consultative process and also the SEIA process. You get certain things stated, then it becomes. We have to meet our international commitments, and everything else gets pushed aside.

The Chairman: Excuse me, did the IJC appear at the Grange Commission enquiry?

Mr. Neff: I do not know.

The Chairman: Have they made submissions on the transportation of dangerous goods?

Mr. Bélanger: No, not that I am aware of. We have been involved with it, but to our knowledge the IJC did not make any submissions.

Mr. Neff: The second issue is the misuse of legislation. That is pretty strong language. Our example is the controlling of solid waste management via a transport bill. We are in favour of solid waste legislation if it is proper and meets the thing, but we do not believe it should be done via a transport bill. Regulation of things where compliance is impossible, and the bypassing of the SEIA process for so-called emergencies.

I would like to quickly run through the areas. There is included in this code in Class 6 criteria for poisons. Two categories of poisons have been recognized by Canada and the U.S. for years. We have nothing in opposition to this. But there is a new United Nations criterion that has been accepted

[Traduction]

Nous nous occupons actuellement d'une tâche qui comporte sans doute pour vous un certain intérêt.

M. Neff: Pour en venir au fait, permettez-moi de me référer au Code de marchandises dangereuses de Transports Canada et de souligner tout d'abord que nous ne sommes pas ici pour essayer de changer ce code, mais simplement pour en discuter. Je crois que ce code illustre bien une grande partie des préoccupations et à l'heure actuelle nous nous occupons d'une tâche précise. On m'informe qu'un règlement sera établi d'ici la mi-octobre ou la mi-novembre. Vous nous avez demandé si nous avions un règlement. Eh bien, non nous n'en avons pas présentement, mais il y en a certainement un qui constitue pour nous une menace imminente.

J'aimerais simplement souligner que nous endossons généralement le concept de normes standard à ce sujet, que nous avons beaucoup contribué depuis plus de deux ans à l'établissement des classes 1 à 8, et que ce travail se poursuit. Nous n'avons pas l'intention ici d'essayer de changer cette situation, mais de vous donner un exemple des choses qui se produisent et qui ne laissent pas de nous préoccuper. Le problème qui se pose ici, je crois, est celui de l'importation d'une législation étrangère de l'Europe, ou parfois des États-Unis, au Canada, par des organismes gouvernementaux tels que la Commission mixte internationale qui sont autonomes et n'ont de compte à rendre à personne. Étant donné que ces organismes sont indépendants, ils ne sont pas assujettis aux mêmes règles que nous, et peuvent effectivement passer outre au processus consultatif et à celui de l'analyse d'impact socioéconomique. Certaines déclarations sont faites et par la suite nous sommes tenus de respecter nos engagements internationaux et tout le reste est mis de côté.

Le président: Excusez-moi. La Commission mixte internationale s'est-elle présentée à la Commission d'enquête Grange?

M. Neff: Je l'ignore.

Le président: A-t-elle présenté des exposés au sujet du transport des marchandises dangereuses?

M. Bélanger: Non, pas que je sache. Nous avons participé à ce travail, mais à ma connaissance la Commission mixte internationale n'a présenté aucun exposé.

M. Neff: Le deuxième point sur lequel je désire attirer l'attention est le mauvais usage de la législation. Je sais que le mot est fort, mais l'exemple que j'aimerais apporter à l'appui est celui du contrôle de la gestion des déchets solides par le biais d'un projet de loi des transports. Nous sommes d'accord avec une législation sur les déchets solides pour peu qu'elle soit appropriée et conforme aux exigences, mais nous ne croyons pas qu'elle devrait être introduite sous forme d'un projet de loi des transports. Nous voyons la réglementation de choses auxquelles il est impossible de se conformer et on passe outre au processus de l'analyse d'impact socioéconomique pour de prétendues raisons d'urgence.

Permettez-moi de commenter brièvement les secteurs en cause. Le Code de marchandises dangereuses prévoit, dans la classe 6, un critère des poisons. Le Canada et les États-Unis reconnaissent deux catégories de poison depuis de nombreuses années. Nous n'avons rien à redire là-dessus. Mais on a

[Text]

and proposed to be adopted prior to its being adopted in the United States. The United States is our largest trading partner, and if this is adopted it will put Canadian company shipping into the U.S. at a competitive disadvantage because it will include more substances there than the U.S. fellow has to meet. So we will have to do extra testing and extra placarding and paperwork to keep up to this. The rationale we have been given is that we must meet our international commitments. We see as one of the reasons for this the lack of, I guess, accountability of these independent bodies or government departments, who make these arrangements or agreements and then come back and say, Well, we have to meet our international commitments. It is a bypassing of the consultative process because it is a *fait accompli*.

• 1035

Mr. Bélanger: If I might interject here, when they cannot get their way within the American system, of going the OECD route; of trying to get an international commitment to which they would agree, and then to bring that back as a rationale for having to have that kind of regulation in the United States. So it has been a very circuitous route and I think these are some of the areas that concern us. The EPA at certain times may be using even Canada.

Mr. Neff: And the IJC.

Mr. Bélanger: That is right.

Mr. Neff: The second one deals directly with the IJC, and this is what is going to be known as Class 9.2, environmentally dangerous substances. This really amounts to the adoption of a list contained in the IJC Great Lakes water quality agreement of 1978. This list is an EPA list that was subsequently thrown out of court in the U.S., but we are stuck with it because it is in this agreement. There has been no industrial input into the making of the list and there are some mistakes in it.

They took this long list and tried to insert certain chemicals into the eight classes in these regulations, which is our definition of dangerous. Some of them fit. Some of them went into those classes and we say good. The other ones, though, did not fit and they had to develop a new class, Class 9.2. Now this class by definition is not dangerous, because it would not fit into those other categories; but we have a separate class for it and we are going to have to do the paperwork for it. Again the rationale was that we have to meet our international commitments to the IJC. We will simply observe the lack of accountability of these types of independent bodies and a bypassing of the consultative process again because there is no room to discuss.

[Translation]

accepté un nouveau critère des Nations Unies et on propose de l'adopter avant qu'il le soit par les États-Unis. Or notre commerce se fait principalement avec les États-Unis et si ce critère est adopté les sociétés canadiennes exportant aux États-Unis seront nettement désavantagées sur le plan de la concurrence parce que ce critère comprendra plus de substances que celui qui régit nos compétiteurs américains. En conséquence il nous faudra plus de tests, plus de signalisation et plus de documentation pour nous conformer à ces nouvelles dispositions. On nous a fait valoir qu'il fallait respecter nos engagements internationaux. Or l'une des raisons de cette situation, selon nous, est le fait que les organismes autonomes ou les ministères qui concluent ce genre d'accord ne sont comptables de leurs actes envers personne et ils viennent ensuite nous dire, eh bien, il nous faut respecter nos engagements internationaux, et cela au mépris du processus consultatif puisqu'il s'agit d'un fait accompli.

M. Bélanger: Puis-je mentionner ici que la *Environment Protection Agency* (Organisme de protection de l'environnement) ou EPA des États-Unis a été parfois accusée, lorsqu'elle était incapable d'arriver à ses fins à l'intérieur du système américain, d'emprunter le biais de l'OCDE, c'est-à-dire d'essayer de contracter un engagement international qui serait cautionné par l'OCDE et d'alléguer ensuite cela comme raison pour avoir à établir ce genre de règlement aux États-Unis. On a donc procédé par une voie très détournée et ce sont certainement là certaines des questions qui nous préoccupent. Il se peut que EPA se serve même parfois du Canada.

M. Neff: Et de la Commission mixte internationale.

M. Bélanger: C'est exact.

M. Neff: Le second critère se rapporte directement à la Commission mixte internationale et il sera connu sous l'appellation de substances dangereuses pour l'environnement, Classe 9.2. Or l'établissement de cette classe correspond à l'adoption d'une liste figurant dans l'Accord de 1978 de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau des Grands lacs. Il s'agit en réalité d'une liste de la EPA qui a été subséquentement rejetée par la justice américaine, mais nous devons nous y conformer parce qu'elle figure dans l'accord. L'industrie n'a aucunement participé à l'établissement de cette liste et celle-ci est entachée de quelques erreurs.

Les autorités ont donc pris cette liste et ont tenté d'insérer certains produits chimiques dans les huit classes qui dans ce règlement correspondent à notre définition de substances dangereuses. Certains produits chimiques appartiennent vraiment à ces classes et nous sommes parfaitement d'accord. D'autres cependant n'étaient pas conformes aux exigences de ces classes et il leur a donc fallu établir la nouvelle classe 9.2. Or par définition les produits de cette classe ne sont pas dangereux parce qu'ils n'ont pas les caractéristiques requises pour les insérer dans les autres catégories, mais il reste que nous aurons pour eux une classe distincte et qu'il nous faudra établir toute la documentation nécessaire. On nous a de nouveau apporté comme raison qu'il fallait se conformer à nos engagements internationaux vis-à-vis de la Commission mixte internationale. Nous désirons simplement souligner le fait que ce genre

[Texte]

Mr. Berger: Excuse me, Mr. Neff. When you say a lack of accountability, what kind of accountability would you suggest for these groups?

Mr. Neff: There are 297 chemicals on this list. If it was presented by a government department they would have to go through a SEIA review and they would have to say, hopefully, these are the benefits we see and this is what we want to do. That is fine. That is some control. This way, however, without any consultation and behind closed doors, the agreement is prepared by all government people and signed by the appropriate government official, and it becomes an administrative agreement. The next step is, Gee, we really do not want to do it but we have to live up to our international commitments; so the next time regulations are proposed under the appropriate legislation, in this case transport, we have to meet our international commitments with regard to transport. There will hopefully be a SEIA on the transport regulations but this is all in concrete. There is no flexibility left.

Mr. Bélanger: The SEIA will be done after.

Mr. Neff: Yes, the SEIA will be done after.

A third point is the regulation of hazardous wastes. This is going to be a Class 9. I say basically, as an industry, have a need to develop proper regulations and we are working to support this, but there is a short lead time in these. We had over two years for Classes 1 to 8. Class 9 here, six weeks time we were notified. The U.S. has taken over three years to develop their system. We are not suggesting that we need three years but six weeks is definitely too short a time.

• 1040

We favour the regs but they have to be practical. There are no approved facilities in Canada at the present time, with the exception of one province, and this is basically a provincial matter. But these are federal regulations that will require the generator to fill in the manifest that his shipping material will go from A to B, and we do not have approved facilities B; we cannot fill in that form. Yet there are \$100,000 fines and six months in jail. So this causes us concern.

Now the rationale, and this is all written down, is that there is a need for regulations. We agree. They say that once in

[Traduction]

d'organisme autonome n'est comptable envers personne et que de nouveau on passe outre au processus consultatif, car il n'y a pas moyen de discuter de ces règles.

M. Berger: Excusez-moi M. Neff, mais lorsque vous dites que ces groupes ne sont comptables envers personne, quel genre de responsabilité devrait, selon vous, leur être imposée?

M. Neff: Cette liste renferme 297 produits chimiques. Si elle était présentée par un ministère, il faudrait que ces produits soient soumis à une analyse d'impact socioéconomique et les cadres de ce ministère devraient, du moins nous l'espérons, nous dire, eh bien, voici les avantages que, selon notre opinion, comporte cette réglementation et voici ce que nous voulons faire. C'est très bien et il ya au moins un élément de contrôle. Dans ce cas particulier cependant, tout se fait sans consultation, à huis clos; le document est préparé par les technocrates et signé par un représentant officiel du gouvernement. Il devient alors un accord administratif et ensuite on nous dit; nous sommes vraiment navrés, mais il nous faut respecter nos engagements internationaux. Ce qui arrive alors c'est que lorsque des règlements sont subséquemment proposés en vertu d'une législation appropriée, c'est-à-dire les transports dans le cas qui nous occupe, il nous faut respecter les engagements internationaux touchant les transports. On espère qu'il y aura une analyse d'impact socioéconomique sur la réglementation de transports, mais entretemps les engagements sont formels et il n'y a plus aucune marge de manœuvre.

M. Bélanger: On fera par la suite l'analyse d'impact socioéconomique.

M. Neff: Oui, on fera cette analyse par la suite.

Permettez-moi maintenant d'aborder une troisième question, c'est-à-dire la réglementation des déchets dangereux. Ces déchets seront rangés dans la classe 9. Je suis d'avis qu'en tant qu'industrie, nous avons besoin d'une réglementation appropriée et nous collaborons à cette tâche, mais dans ce cas le délai prévu est trop court. On nous avait accordé un délai de plus de deux ans pour les classes 1 à 8, mais dans le cas de cette classe 9, on nous a informé que nous ne disposerions que de six semaines. Les États-Unis ont mis plus de trois ans à mettre leur système au point. Nous n'entendons pas par là que nous avons besoin de trois ans, mais six semaines constituent un délai nettement trop court.

Nous sommes en faveur d'une réglementation, mais à condition qu'elle soit pratique. Il n'existe au Canada aucune installation approuvée pour le moment, sauf dans une province, et il s'agit essentiellement d'une question provinciale. Or nous sommes ici en présence d'une réglementation fédérale qui prescrira à l'agent générateur de remplir une formule attestant que ses marchandises seront expédiées du point A au point B alors que nous ne disposons pas des installations approuvées au point B. Nous ne pouvons donc pas remplir cette formule. Et pourtant si nous ne le faisons pas, on prévoit des amendes de \$100,000 et six mois de prison. Alors, bien sûr, cette situation nous préoccupe.

Or la raison qu'on nous donne, et il s'agit d'un texte écrit, c'est qu'il est nécessaire d'établir un règlement. Nous sommes

[Text]

place these transport regulations will spur the development of the treatment facilities, which is a provincial responsibility. That probably is true. However, we feel we are going to be the baloney in the sandwich, between the federal regulations that require us to do this and the provincial responsibility of not having any place to put it.

Our observations on how this kind of thing developed is this: There is a vagueness in the enabling legislation which allowed what we feel is a misuse. We do not believe the Transport of Dangerous Goods Act was intended to deal with the treatment of solid wastes. I think basically it is a transport bill. There is a lack of time allowed. Six weeks is totally inadequate for a very, very complex subject with all kinds of political ramifications. Overlap in jurisdiction between the provinces and the federal government compounds it, and the industry is caught in the crossfire.

The last point is the bypassing of the SEIA process. In our discussions with them, EPS have stated that the SEIA could be delayed for up to two years if proposed on an interim basis or an emergency basis. We are unable to see how any benefit at all could result by this emergency legislation since no facilities exist. But they will bypass the SEIA by this mechanism.

Mr. Milligan: Excuse me, could we just clarify that? These are new regulations regarding transportation—you say actually regarding the disposal of solid wastes.

Mr. Neff: Class 9 only.

Mr. Milligan: And they are proposing to advance them on an emergency basis and bypass the SEIA? In other words, there will be no SEIA until they are promulgated. Then they would follow up, and they predict it might take two years before the SEIA is produced. Is that correct?

Mr. Neff: Yes. We were given a timetable and we were looking at mid-November. We said, how can the SEIA be done within this time frame, because we know they have not started it yet. We do not even know what they are going to be; they have not been finalized yet. They said, we can put them in on an emergency basis and therefore we will have an additional two years to do the SEIA. This causes us concern.

Mr. Berger: Did you say there are no facilities to deal with this for the time being so it is not really going to have any practical effect?

[Translation]

d'accord, les autorités nous assurent que lorsque ce règlement des transports sera en vigueur, il incitera les responsables à mettre au point les installations nécessaires, les responsables étant cependant les gouvernements provinciaux. Il se peut que cela soit vrai. Nous estimons cependant que nous serons pris entre le marteau et l'enclume, c'est-à-dire entre la réglementation fédérale qui nous enjoint d'agir ainsi et le fait que les responsables provinciaux ne disposent pas d'installations de traitement de ces déchets.

Nous sommes d'avis que cette situation a pris naissance du fait que la législation est trop vague et permet ainsi ce que nous estimons être un mauvais usage. Nous ne croyons pas que la Loi sur le transport des marchandises dangereuses avait pour objet de traiter des déchets solides. Je crois que ce projet de loi porte essentiellement sur les transports. En outre, le délai accordé est trop court. Un délai de six semaines est tout à fait insuffisant pour une question d'une aussi grande complexité comportant toutes sortes de ramifications politiques. Cette situation est encore aggravée par le chevauchement de compétence entre les provinces et le gouvernement fédéral, et l'industrie, bien sûr, se trouve prise entre deux feux.

Je désirerais souligner en dernier lieu que l'on passe outre au processus d'analyse de l'impact socioéconomique. Au cours de nos discussions avec le Service de protection de l'environnement on nous a déclaré que l'on pourrait retarder cette analyse d'au plus de deux ans si la réglementation est proposée sur une base provisoire ou à titre urgent. Nous ne voyons pas quel intérêt il pourrait y avoir à adopter cette réglementation d'urgence puisqu'il n'existe aucune installation. N'empêche que grâce à ce stratagème, on va passer outre à l'analyse d'impact socioéconomique.

M. Milligan: Puis-je vous demander ici d'apporter des précisions? Il s'agit d'un nouveau règlement concernant les transports et vous dites qu'il s'agit effectivement de l'élimination des déchets solides.

M. Neff: De la classe 9 seulement.

M. Milligan: Et si j'ai bien compris, les autorités proposent d'accélérer l'adoption de ce règlement pour raisons d'urgence et de passer outre à l'analyse d'impact socio-économique? En d'autres termes il n'y aura pas d'analyse préalablement à la promulgation du règlement. Les autorités feraient ensuite le nécessaire mais elles estiment qu'il se pourrait que cette analyse ne soit pas effectuée avant deux ans. Est-ce exact?

M. Neff: Oui. Selon le calendrier que nous avons reçu des autorités, l'établissement du règlement était prévu pour la mi-novembre. Alors nous leur avons demandé comment elles espéraient se charger de l'analyse dans un délai aussi bref, car nous savions qu'elle n'était pas encore commencée. Nous ne savons même pas ce que sera le règlement, nous ont-elles répondu; on n'y a pas encore apporté la dernière main. Mais nous pouvons, ont-elles poursuivi, adopter ce règlement à titre urgent et nous disposerons ensuite de deux autres années pour faire l'analyse d'impact socio-économique. J'avoue que cette situation nous préoccupe.

M. Berger: Avez-vous dit qu'il n'existe pas dans le moment d'installations pour le traitement de ces déchets et que la réglementation sera vraiment ainsi sans application pratique?

[Texte]

Mr. Neff: We can see the need sometimes to have emergency powers. You cannot always sit and wait. You may have to deal with things on an emergency basis. We are saying, what emergency is going to be solved by the passing of these transport regulations if there are no facilities to accept the waste?

Mr. Berger: Mr. Chairman, Mr. Neff, who is reading from some notes, is getting into an area that we really do not have any kind of a brief on. He is raising some pretty interesting questions and maybe we can ask him to submit something. Are you preparing some sort of submission? Maybe you could put that into shape and send it to us.

Mr. Bélanger: We would like to reiterate though that we are not trying to use this committee to do some work for us with regard to that. We are trying to use this as an illustration of the dangers.

The Chairman: You point out concrete examples. That is why it is most useful to us.

• 1045

Mr. Berger: A couple of quick questions. In your brief you talk about importing the U.S. adversary approach to rule-making into Canada. Is this a concern in this particular area?

Mr. Neff: Yes. In the case of the IJC yes, because of the list that was imported. If you compare the U.S. list and the list that is in that agreement, they are almost identical. There are one or two changes.

Mr. Berger: What do you mean exactly by the adversary approach?

Mr. Neff: I think the Environmental Protection Agency and their act are probably pretty well known throughout the industry as being good for lawyers and not very good for anybody else. There is a confrontation mode that is implicit in how they operate.

Mr. Berger: What do they do? Do they hold hearings and then get the parties to testify or to submit evidence?

Mr. Neff: They go to the courts all the time. For example, the list that is in there, was taken to court by some company in the United States, and the court threw it out.

It is like a poker game. You ante in a little bit more because you know it is going to be cut back, and what we are doing is picking up these antes; in other words, not the final result. The same thing happened with benzene for occupational health exposure. It was thrown out by a Louisiana court. But there is a whole document there that supports this number and then finally it gets thrown out. We think that is a horrible approach because of all the money spent on both sides in courts, in litigation. We think the consultative approach is a much better way to go.

[Traduction]

M. Neff: Nous reconnaissons qu'il est parfois nécessaire de détenir des pouvoirs d'urgence. Il existe des situations où l'on ne peut pas attendre indéfiniment. Il se peut que les autorités aient parfois à régler des questions en toute urgence. Dans ce cas particulier, nous nous demandons cependant quelle situation urgente pourrait bien être réglée en vertu de l'adoption de ce règlement des transports s'il n'existe aucune installation pour s'occuper des déchets.

M. Berger: Monsieur le président, M. Neff lit un texte présentement et il aborde un secteur sur lequel on ne nous a présenté aucun mémoire. Il soulève cependant des questions très intéressantes et peut-être pourrions-nous l'engager à nous présenter un document. Préparez-vous un exposé quelconque? Peut-être pourriez-vous le mettre au point et nous le présenter.

M. Bélanger: Nous répétons cependant que nous n'essayons pas de nous servir de ce comité pour faire notre travail à cet égard. Nous cherchons simplement à nous servir de cet exemple pour bien faire voir les dangers d'une pareille situation.

Le président: Vous nous apportez des exemples concrets qui nous sont des plus utiles.

M. Berger: Puis-je vous poser une couple de questions brèves? Vous parlez dans votre mémoire de l'importation au Canada de la méthode américaine de réglementation par contestation juridique. Est-ce un sujet de préoccupation dans ce secteur particulier?

M. Neff: Oui, notamment dans le cas de la Commission mixte internationale en raison de la liste qui été importée. Si vous comparez la liste des États-Unis et celle qui figure dans cet accord, vous constatez qu'elles sont presque identiques. Il n'y a qu'un ou deux changements.

M. Berger: Qu'entendez-vous exactement par la méthode par contestation juridique?

M. Neff: Je crois que l'Organisme de protection de l'environnement des États-Unis (*Environmental Protection Agency*) et sa loi, sont assez bien connus dans l'industrie comme étant profitables pour les avocats et guère utiles pour tout autre. Il y a un mode de confrontation qui est inhérent à sa façon de se comporter.

M. Berger: Comment procède-t-il? Tient-il des audiences et demande-t-il ensuite aux parties de rendre témoignage?

M. Neff: Il est toujours devant les tribunaux. La liste qui figure par exemple dans cette loi a été contestée devant les tribunaux par une société américaine et les tribunaux l'ont rejetée.

C'est comme au poker. Vous ouvrez le jeu avec une mise un peu plus forte que de raison parce que vous savez qu'elle va être réduite. Ce qui nous arrive ici au Canada c'est que nous sommes pris ensuite avec cette mise initiale plutôt qu'avec le résultat final. La même chose s'est produite avec l'exposition à la benzine dans le domaine de l'hygiène du travail. La cause a été rejetée par un tribunal de la Louisiane. Toute une documentation est établie à l'appui et finalement le tribunal en décide autrement. Nous croyons qu'il s'agit d'une méthode horrible à cause de tout l'argent dépensé pour les procédures

[Text]

Mr. Berger: Does the IJC consult with industry at all?

Mr. Neff: We have been trying to for about two years. Because of our concerns and because this 1978 act is targeted on chemicals, we began about two years ago. We said, we know your Great Lakes water quality board is going to be expanded in size and we think this would be an opportunity to have somebody from the chemical industry there—not a majority; just one person simply to hear the discussion. If there are areas where input can be made, someone to be there and to facilitate this. We have been unsuccessful in getting on the water quality board. There is no industry on that board now and yet they make the decisions. We were very recently offered a position on the science advisory board, but that committee does not set the criteria; it can only advise. That is an improvement, but the water quality board is where the action is.

To answer your question, the answer we got is that we want the best independent information, and our response was, surely you want the best information.

The Chairman: Could we return to what Mr. Berger said. The four points you have presented are very useful to our committee in terms of the process by which regulations are promulgated. I think that is the issue we are addressing. Take, for example, the emergency regulation-making power under SEIA. You say two years is too long. What would you recommend? Do you have any recommendations as to how we should change that process? This is what we are concerned about. If you could get back to us on this it would be most helpful, particularly in terms of a case.

Mr. Neff: I think we probably need to have a definition of what is an emergency.

The Chairman: All right. We have not go into that. If you could get back to us with written submissions on that it would be helpful to us.

Mr. Neff: All right.

The Chairman: Could we turn to Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Gentlemen, I am sorry I was not here for your original presentation but I was journeying to Ottawa from Halifax and I was delayed, probably because of some regulation, hopefully one related to air safety. This brings to my mind the fact that the government, as you are probably well aware, has much more latitude in passing regulations that can be related to

[Translation]

judiciaires. Nous estimons que la méthode consultative est de beaucoup préférable.

M. Berger: La Commission mixte internationale consulte-t-elle l'industrie de quelque façon?

M. Neff: Nous essayons de le faire depuis deux ans environ. En raison des appréhensions que nous nourrissons et du fait aussi que la loi de 1978 vise les produits chimiques, nous avons abordé les responsables de cette Commission il y a environ deux ans. Nous savons, leur avons-nous dit, que votre Commission sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs va être élargie et nous croyons que ce serait là l'occasion d'inviter quelqu'un de l'industrie chimique à en faire partie. Nous ne parlons pas de majorité, mais d'une seule personne qui serait à même d'entendre ce qui se discute. S'il se présentait des secteurs où une contribution peut être apportée, cette personne serait sur les lieux et pourrait vous faciliter la tâche. Or nous n'avons pas réussi à faire partie de cette commission. Aucun représentant de l'industrie n'en fait partie à l'heure actuelle et pourtant c'est cette commission qui prend les décisions. On nous a dernièrement offert un poste au sein du Comité scientifique consultatif, mais ce comité ne fixe pas les critères, son unique fonction consistant à conseiller. C'est une amélioration, bien sûr, mais c'est dans la Commission de la qualité de l'eau que réside la force motrice.

Pour en revenir à votre question, on nous a répondu qu'on voulait se procurer la meilleure information indépendante. C'est tout à fait juste, avons-nous rétorqué, que vous vouliez accéder à la meilleure information.

Le président: Pourrions-nous revenir à ce que M. Berger disait. Les quatre points que vous avez fait valoir sont très précieux à notre comité en ce qui regarde le processus de promulgation des règlements. Je crois que c'est vraiment la question que nous cherchons à approfondir. Prenons par exemple le pouvoir d'établir une réglementation d'urgence par rapport à l'analyse d'impact socioéconomique. Vous êtes d'avis que deux ans c'est trop long. Que recommanderiez-vous? Auriez-vous des propositions à formuler sur la façon dont nous devrions modifier le processus? C'est là le sujet de notre préoccupation. Si vous pouviez communiquer de nouveau avec nous à ce sujet, cela nous serait des plus utile, notamment si vous nous apportez un cas concret.

M. Neff: Je crois que nous avons sans doute besoin d'avoir une définition de ce qu'est une urgence.

Le président: Très bien. Nous n'avons pas abordé cette question. Si vous pouviez nous présenter un exposé écrit à ce sujet, cela nous serait précieux.

M. Neff: D'accord.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer à M. Howard Crosby, s'il-vous-plaît.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci monsieur le président.

Je suis navré messieurs de n'avoir pu assister à votre présentation initiale, mais j'étais alors en route d'Ottawa à Halifax. J'ai sans doute été retardé à cause d'une réglementation quelconque et j'espère bien que c'était en rapport avec la sécurité aérienne. Cela me rappelle que le gouvernement, comme vous le savez fort bien sans doute, jouit d'une bien plus

[Texte]

health and safety than it perhaps has in areas where the safety of the public is not a primary concern.

• 1050

I read with great interest the summary of your submissions and suggestions. You are obviously concerned that legislation is passed in too broad of terms, which is a complaint others have brought to this committee. Indeed, there is ample evidence that this is a valid concern. Having regard to your involvement in the chemical industry, do you feel you have been victimized in this area because of the perception that the chemical industry is dangerous; that everything you do involves the safety of the public, and government has to have a free hand to deal with you and to impose regulations upon you? Do you feel somewhat defensive in light of this attitude?

Mr. Bélanger: I would not say victimized. We are certainly in an area of greater and greater concerns, and part of those concerns comes from the fact that we have become better at measuring things. Sometimes it is not that there is a true benefit accruing from some of these things or that they are really solving a problem, it is just that we have become much better at measuring all kinds of stuff that is going all over the place. All of a sudden somebody hears a word like "arsenic", for example. They do not attach risk, they do not attach the number of exposures, any of these things. The word triggers concerns and, therefore, they want to go back to a risk-free situation.

So it is not a question of being victimized. We believe there is a need for regulation and I think by and large an awful lot of the regulations that are in place have been brought about through true concerns. We are responding to them. Again, I think the Dow presentation last week did show, particularly from their own point of view, that the majority of it has been based on what they believe are satisfactory concerns. But from the point of view of over-all victimization, I think what we are really looking for is the opportunity to discuss openly mutual concerns between two people who both care about the environment.

Mr. Neff: I think that is correct up to the present time. I think, through this importation of what we see as the more legalistic U.S. approach, we have very real concerns about what is in store in the future. There is so much exposure to U.S. TV and everything that is going on. That is why we are so concerned about keeping this consultative process open. I think we have benefited from this in that we have been able to talk, rather than taking unilateral positions. We have come back to a reasonable solution to the problem and I think that is borne out. So we do not think we have been victimized, but we do have some concerns about the future.

[Traduction]

grande latitude lorsqu'il s'agit d'établir un règlement qui peut être rattaché à la santé et à la sécurité que dans tout autre domaine où la protection du public n'est pas une préoccupation principale.

J'ai parcouru avec un grand intérêt le résumé de votre mémoire et de vos suggestions. Il est manifeste que vous vous souciez du fait que la législation est établie en termes trop vagues et d'autres groupes se sont également plaints de cette situation devant ce comité. Il a d'ailleurs été amplement prouvé qu'il s'agit d'une préoccupation légitime. En ce qui a trait à l'industrie chimique dans laquelle vous œuvrez, avez-vous l'impression d'avoir été pénalisés parce que l'on perçoit cette industrie comme dangereuse; que tout ce que vous faites met en cause la sécurité du public, et qu'il faut que le gouvernement ait toute latitude de l'occuper de vous et de vous imposer des règlements? En raison de cette attitude générale, vous sentez-vous un peu sur la défensive?

M. Bélanger: Je ne dirais pas que nous avons été pénalisés. Nous vivons certainement à une époque où les préoccupations sont croissantes et je dirais qu'une partie de ces préoccupations émanent du fait que nous savons maintenant beaucoup mieux mesurer les choses. Cela ne veut pas dire que ces activités se traduisent toujours par des avantages ou même que grâce à elles on parvienne vraiment à résoudre un problème, mais il reste que nous disposons maintenant de moyens bien supérieurs pour mesurer toute espèce de substance existant un peu partout. A titre d'exemple, certaines gens vont sursauter lorsqu'elles entendent prononcer le mot «arsenic». Elles ne vont pas s'arrêter objectivement au risque, ni s'en tenir au nombre d'expositions, ni à quelque autre considération de ce genre. Le mot va simplement susciter de l'angoisse et ces personnes voudront par conséquent revenir à une situation de risque zéro.

Nous ne croyons donc pas être pénalisés. Nous sommes d'avis que le besoin d'une réglementation existe et que, dans l'ensemble, les textes de loi en application correspondent à une appréhension légitime. Nous accueillons cette réglementation favorablement. Je répète que l'exposé de Dow Chemicals la semaine dernière a bien montré, particulièrement du point de vue de cette société, que la majorité de ces textes est fondée sur ce qu'elle croit être des préoccupations légitimes. Il ne saurait donc être question de pénalisation. Ce que nous recherchons vraiment, c'est l'occasion pour deux parties qui se soucient également de l'environnement, de discuter ouvertement de leurs préoccupations communes.

M. Neff: Je crois que jusqu'ici tout va bien, mais je dois ajouter qu'en raison de l'importation de ce que nous considérons une approche américaine plus juridique, nous sommes vraiment inquiets de ce que l'avenir nous réserve. Le public est tellement exposé à la télévision américaine. Il y a une si grande masse d'information mise à sa portée et c'est la raison pour laquelle nous sommes soucieux de maintenir l'actuel processus de consultation. Je crois que nous avons profité jusqu'ici de cette situation en ce sens que nous avons pu échanger plutôt que de prendre des positions unilatérales. Nous en sommes venus à une solution raisonnable du problème et je crois que cela est démontré. Nous ne croyons donc pas avoir été pénali-

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want to trap you with your own words, but you do not feel the situation up until now has been too burdensome in terms of government regulation that might have been motivated by the health and safety aspect in response to popular conceptions of what are public risks.

Mr. Bélanger: I think there are some concerns with regard to broad areas where there is repeated need or multiple need to respond to regulation — when we are putting up a new plant perhaps, or new areas of work type of thing, where we have to respond to a very large number of regulations.

Mr. Neff: If you look at legislation, including regulations in the past three or four years, provinces and the federal government have basically got most of their legislation in place, and this is all-encompassing, it is very broad. The regulatory part of that is only coming and that is where it is really going to get important. In other words, everything is in place with this broad enabling legislation; they have the power to do just about anything they want. That is why we say if we can build in these types of processes we are pretty sure we can solve the problems and not adversely affect our position.

• 1055

Mr. Crosby (Halifax West): You mention the broad enabling legislation. I think we all would agree with you that this is a real concern, because it is much easier for Parliament or for any legislative body to pass a provision that is couched in broad terms and that allows the actual details of the regulatory provision to be formulated later on by regulation. There is no doubt in my mind that if each regulatory provision had to be incorporated into statute form and presented to Parliament there would be much less regulation than there is at present, if only because of the inability to process that much volume.

While we do not want to render Parliament or government ineffective in its ability to deal with real problems, it is going to be awfully difficult to establish a medium ground; that is to say, to ensure that important matters are dealt in the body of a statute and less important matters, mere details, are left to subsequent enactment. The only real safeguard I can imagine is some kind of advanced notice process. Regulations are legislative provisions, subordinate legislation, and if legislative provisions are not going to be enacted by and approved by Parliament but by some regulatory agency with the approval of the government, it is going to be impossible, I believe, to distinguish between what is important and vital and what is mere detail. The only thing I can think of, as I said, is some kind of notification process so that those affected have an opportunity to know what is proposed and have an opportunity to raise their complaints with respect to the proposals.

[Translation]

sés mais nous nourrissons une certaine appréhension au sujet de l'avenir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne veux pas vous enfermer dans une contradiction, mais n'estimez-vous pas que jusqu'ici la situation a été trop encombrante pour vous en ce qui a trait à une réglementation gouvernementale suscitée sans doute par les aspects santé et sécurité et établie en réponse à une conception populaire des dangers publics?

M. Bélanger: Je crois qu'il existe une certaine préoccupation concernant de vastes secteurs où le besoin de se conformer à un règlement crée des contraintes répétées ou multiples, lorsqu'il s'agit par exemple d'installer une nouvelle fabrique, ou de nouvelles zones de travail où il nous faut respecter un très grand nombre de règlements.

M. Neff: Si vous jetez un coup d'oeil sur la législation des trois ou quatre dernières années, y compris les règlements d'application, vous constatez que le gouvernement fédéral et les provinces ont mis en oeuvre la plus grande partie de leur réglementation, et il s'agit d'une législation très vaste qui embrasse tout. Les règlements d'application de ces lois ne sont qu'en voie de réalisation et c'est la partie qui va vraiment avoir de l'importance. En d'autres termes, grâce à cette vaste législation d'autorisation, tout est en place et les autorités ont le pouvoir de faire à peu près tout ce qu'elles veulent. C'est pourquoi nous considérons que si nous pouvons incorporer ce genre de processus, il est à peu près sûr que nous arriverons à régler les problèmes sans que cela nous cause de préjudice.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez parlé de la vaste législation d'autorisation et je crois que nous convenons tous qu'il s'agit d'un problème véritable, car il est beaucoup plus facile pour le Parlement, ou pour quelque corps législatif que ce soit, d'adopter une loi rédigée en termes généraux de sorte que l'on puisse arrêter plus tard les modalités d'exécution qui figureront dans le règlement. A mon avis, il n'y a aucun doute que si chacune des dispositions réglementaires devaient être incorporée dans le texte de loi proprement dit et présentée au Parlement, il y aurait beaucoup moins de règlement qu'à présent ne serait-ce que parce qu'il serait impossible de se charger d'un tel volume de travail.

Nous ne voulons pas cependant rendre le Parlement incapable de s'occuper des problèmes réels et il sera donc très difficile de trouver un moyen terme, c'est-à-dire d'assurer qu'il est tenu compte des questions importantes dans le corps de la loi alors que les questions qui le sont moins, les simples modalités, sont confiées à des décrets accessoires. La seule véritable mesure de protection que je puisse concevoir serait un processus quelconque d'information préalable. Les règlements sont des dispositions législatives, une forme de législation annexe, et si lesdites dispositions ne sont pas décrétées et approuvées par le Parlement mais par un organisme quelconque de réglementation avec l'approbation du gouvernement, je crois qu'il sera impossible de distinguer entre ce qui est important et vital et ce qui n'est qu'un simple détail. La seule chose que je puisse concevoir, je le répète, est un processus quelconque de notification, de sorte que les parties visées aient l'occasion de prendre

[Texte]

Have you thought about this aspect of it? I think you have. Can you come up with any kind of mechanics that would implement that safeguard?

Mr. Bélanger: I certainly think the broad aspect of close consultation right from the outset. In other words, when there is a perception of a problem, we at that point start looking at whether the problem is real, how do we measure it and what are the benefits going to be of doing anything about it. I think the consultation must start at that point.

Beyond that, I believe more attention and care has to be taken, in the legislation and in the policy statements that accompany legislation on detailing clearly the intent of the regulations that would come out under, because then you have an umbrella that is at least more specific in terms of what can be done under it. You have not worked out all aspects of dotting the i's and crossing the t's as far as the regulations per se, but rather than have a broad statement of intent that is one paragraph long, it might need to have some thought at that time. So the legislators will have an opportunity to look at what it is they are trying to do, then when there is regulation out we can at least compare it with something. It is not a nebulous statement that can cover anything.

I am really saying that, without having in the legislation all the aspects that would be in a regulation, you can still go a lot further in defining your intent much more closely.

Mr. Crosby (Halifax West): I hear what you are saying, I am not necessarily agreeing with it because I think that is the problem; that is not the solution, that is the problem. That is, people cannot distinguish between what is vital and must be written into the statute, and what is not vital and could be left to subsequent enactment.

Believe me, I am encouraging you, I believe there is an overabundance of regulation. However, the solution does not appear to be to leave it up to a proper distinction between what ought to be incorporated in the statute and what ought to be left to subsequent subordinate legislation. As I said, and I can only repeat it, I think that is the problem, not the solution. I would suggest to you that there has to be some method for ensuring a public forum to discuss regulations, that is, subordinate legislation, in the same way that there is a public forum, namely Parliament, for the discussion of concerns or complaints about the original legislation.

• 1100

Let me jump on because you may find your answer in this: That is, while you complain about lack of accountability with respect to regulations enacted under enabling legislation, you also make reference to a formal appeal mechanism for reviewing regulations. Do you think the answer is in a subsequent review of regulations once they are enacted?

[Traduction]

connaissance de ce qui est proposé et de formuler leurs revendications à ce sujet.

Je suppose que vous avez songé à cet aspect de la question. Pouvez-vous proposer un mécanisme quelconque qui assurerait ce genre de protection?

M. Bélanger: Je crois qu'en gros cette protection devrait revêtir la forme d'une consultation étroite dès le début. En d'autres termes, dès que l'on constate un problème, nous commençons à l'examiner afin de déterminer son importance, la façon dont on peut le mesurer et les avantages qu'il y aurait à prendre des mesures concrètes, quelles qu'elles soient. Je crois que c'est à ce stade que doit débiter la consultation.

Outre ces mesures, je crois qu'il faudrait apporter plus d'attention à la législation et aux déclarations de principe qui l'accompagnent, et qu'il importerait de préciser l'intention du règlement qui s'y rattache, car nous disposerions ainsi d'un cadre de référence qui au moins serait plus précis quant aux choses qui peuvent être faites en vertu de la législation en question. Il ne serait pas nécessaire d'indiquer tous les détails et de mettre les points sur les i, mais il vaudrait la peine de songer un peu à cet aspect plutôt que de présenter une vaste déclaration d'intention d'un paragraphe de long. Alors le législateur aura l'occasion d'examiner ce que les responsables tentent de faire et lorsque le règlement sera publié nous pourrions au moins le comparer à quelque chose d'autre qu'une déclaration floue qui peut recouvrir à peu près n'importe quoi.

Je veux dire par là que sans qu'une législation comporte tous les aspects particuliers qui figureraient dans un règlement, vous pouvez cependant définir votre intention avec beaucoup plus de précision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends très bien ce que vous voulez dire, mais je ne suis pas nécessairement d'accord, car ce que vous venez de souligner c'est bien le problème, mais non la solution. J'entends par là que les gens ne savent pas distinguer entre ce qui est vital et doit figurer dans la loi, et ce qui n'est pas vital et pourrait être inclus dans un règlement subséquent.

Je vous appuie, croyez-m'en et je crois qu'il y a un surcroît de réglementation. Il ne semble pas cependant que la solution réside dans une distinction appropriée entre ce qui devrait figurer dans la loi et ce qui devrait être inclus dans un règlement accessoire subséquent. Je le répète, c'est là le problème mais non la solution. Il faudrait à mon avis qu'il existe une tribune publique où l'on pourrait débattre les règlements, c'est-à-dire la législation accessoire, de la même façon que nous disposons d'une tribune publique, en l'occurrence le Parlement, pour discuter des préoccupations ou des revendications formulées au sujet de la législation originale.

Permettez-moi de passer à un autre sujet dans lequel vous pourriez sans doute trouver votre réponse. Lorsque vous vous plaignez du fait que les responsables de l'établissement de règlements aux termes d'une législation d'autorisation n'ont pas suffisamment de comptes à rendre, vous faites également allusion à un mécanisme officiel de recours touchant l'examen

[Text]

Mr. Neff: We certainly do not want to advocate what they have in the United States, where it has to go through a legal thing. There is the SCEIA, but right now there really is, outside of the unofficial appeals, no appeal mechanism available.

Mr. Crosby (Halifax West): Right.

Mr. Neff: In the old days that probably worked quite well. We are now importing the U.S. style of setting up regulations, the way they are worded, but we are not importing the same checks and balances or the appeal mechanism at the same time. We are keeping our old system. That is where we see the danger. We tend to be coming closer to the EPA approach in setting up the regulations but we do not have the same safeguards. If there was the threat or the possibility of an appeal I think it would solve a lot of problems, because the person who is doing that would have to deal with that possibility. If there is good reason, he does not need to worry about it.

Mr. Crosby (Halifax West): I appreciate that you see the appeal mechanism as a check on the exercise of the power. Other people have said that it will simply add another level of bureaucracy; there will eventually be developed a connection between the formulators of the regulations and the appeal tribunal. They will be able to second-guess the appeal tribunal. Do you fear that addition to the bureaucracy?

Mr. Neff: It is a danger. If we have the consultation I would hope there would be no need to use that mechanism.

Mr. Crosby (Halifax West): So you see the appeal process as really a theoretical check. If it is there and in place people will be discouraged from formulating . . .

Mr. Neff: Yes, a fail-safe. You may not use it.

Mr. Crosby (Halifax West): That is fair enough.

As a lawyer, I do not feel I have to rise to the defense of lawyers and I think you are right. I think there is a legalistic approach to a lot of the regulatory activity. The National Energy Board is an example of an organization which is intended to make administrative decisions after a certain amount of review that has totally bogged down in the mechanics of the regulation. There are many others.

That is all I have, gentlemen. Thank you for your presentation. The matters to which you have addressed yourselves I think are the matters that this committee might well act upon and come up with some sensible and substantive definition; that is, the need to ensure some preliminary examination of regulations to ensure they are within the real intent of the

[Translation]

des règlements. Croyez-vous que la réponse réside dans un examen des règlements après qu'ils ont été décrétés?

M. Neff: Nous ne voulons sûrement pas préconiser l'adoption du système américain où les parties doivent être départagées par voie de contestation judiciaire. Nous disposons de l'analyse d'impact socioéconomique, mais pour le moment, hormis les recours non officiels, nous ne disposons d'aucun mécanisme d'appel.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exact.

M. Neff: Autrefois ce système fonctionnait sans doute tout à fait bien. Nous sommes cependant en train d'importer le style américain d'établissement des règlements et la façon dont ils sont rédigés, mais nous n'importons pas en même temps le même système de contrepoids ou mécanisme de recours. Sur ce dernier point nous nous en tenons à notre ancien système et c'est précisément là que nous voyons un danger. Nous avons tendance à nous rapprocher de la méthode américaine de l'EPA quant à l'établissement des règlements, mais nous ne disposons pas des mêmes moyens de protection. S'il y avait possibilité d'appel, je crois que cette menace résoudrait beaucoup de problèmes, car les responsables de la réglementation seraient contraints de tenir compte de cette possibilité et, de toute façon, si la réglementation était justifiée, ils n'auraient pas à se soucier des appels.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me rends compte que vous considérez le mécanisme d'appel comme un contrepoids à l'exercice du pouvoir. Il s'est trouvé d'autres gens pour dire que ce mécanisme ne ferait qu'ajouter un autre niveau à la bureaucratie actuelle en ce sens qu'il se développerait éventuellement un lien entre les responsables de la formulation des règlements et la cour d'appel, et ces responsables pourraient ensuite anticiper les décisions du tribunal. Craignez-vous cette prolifération de la bureaucratie?

M. Neff: Il y a là un danger. Si nous disposons cependant du processus de consultation, il y a lieu d'espérer qu'il ne serait pas nécessaire de recourir à ce mécanisme d'appel.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Alors vous considérez vraiment le processus d'appel comme un contrepoids théorique. S'il est en place les gens seraient dissuadés de formuler . . .

M. Neff: Oui, comme un dispositif de sûreté. Il se peut qu'on ne l'utilise pas.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est bon!

En tant qu'avocat, je n'estime pas devoir me porter à la défense des avocats et je crois que vous avez raison. Je crois que l'action de la réglementation est caractérisée en grande partie par une approche juridique. L'Office national de l'énergie constitue un exemple d'un organisme qui n'est censé prendre des décisions administratives qu'après une certaine mesure d'examen mais qui s'est perdu dans les méandres de la réglementation. Il y en a beaucoup d'autres.

J'ai maintenant terminé messieurs et je vous remercie de votre exposé. Il conviendrait, je crois, que ce comité étudie les questions que vous avez débattues et en arrive à une définition sensée et concrète des problèmes les entourant, c'est-à-dire à la nécessité d'en venir à une forme quelconque d'examen préliminaire des règlements afin d'assurer qu'ils correspondent bien à

[Texte]

legislature in enacting enabling legislation, the possibility of some check on the use of the authority to make regulations. Just generally let the light shine in on what is going on, rather than try to put more levels and restrictions on legitimate government activity.

I am sorry, I have to leave, but perhaps you might comment generally.

Mr. Bélanger: I have again an illustration, which you people seem to be looking for. Currently Bill S-10, an Act to Amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, is asking for information, or would enable the collecting of information, on technology transfers into Canada. Our problem is that we do not really know what purpose will be served by this. What is the intent of it? Why do they need that?

The Chairman: I can tell you that. My own idea is that they want to know that for developing an industrial strategy for Canada that is based on research and development and scientific development here in Canada. There is a very low level of R & D here in Canada as compared to other nations; probably a third of that in any other industrialized nation in the western world. We have to have information in order to develop that.

• 1105

Mr. Bélanger: One of the worries we have had in this is that it might actually be used to regulate technology transfers.

The Chairman: Possibly. Very possibly.

Mr. Bélanger: But this is not in the intent as stated. There has been no statement about that. In the last government we did receive some assurances from the then minister of state for science and technology, Mr. Grafftey, that it would not be used to regulate technology transfers; but we do not have these assurances from the current government at this time. Again, it is the aspect of knowing the intent.

The Chairman: If this government were to do that, it would be terrible. Can you imagine a government saying, "Thou shalt not look to scientific development outside of Canada in terms of your industrialization process here in Canada"?

Mr. Bélanger: We would hope that would not happen, but it would be nice if it were in the kind of intent for the legislation.

The Chairman: I think Her Majesty's Official Opposition would have great cause for alarm if we were to do that, do you not think?

Mr. Bélanger: I do not know.

The Chairman: I can see your point but I think that is being a little extremist.

Mr. Bélanger: Maybe.

Mr. Crosby (Halifax West): I was really finished but, since you always think of something else and you just brought up

[Traduction]

l'intention réelle de la législature au moment de l'adoption de la législation d'autorisation, et afin de disposer d'une forme quelconque de contrepoids vis-à-vis de l'usage du pouvoir de réglementation. Bref, que l'on fasse de la lumière sur toutes les activités qui se déroulent plutôt que de s'efforcer d'ajouter des niveaux et des restrictions à l'exercice légitime du pouvoir.

Je suis navré d'être obligé de vous quitter, mais peut-être désireriez-vous émettre des considérations générales.

M. Bélanger: J'aimerais vous apporter un autre exemple du genre de ceux que vous semblez rechercher. Le projet actuel d'amendement à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, demande des données, ou permettrait la collecte de données, sur les transferts de technologie vers le Canada. Le problème pour nous c'est que nous ne savons pas à quoi cela pourrait servir. Quel est l'objet de ce projet de loi? Pourquoi les autorités en ont-elles besoin?

Le président: Je peux vous le dire. À mon avis les autorités veulent réunir ces données dans le but de mettre au point une stratégie industrielle pour le Canada qui serait fondée sur la recherche et le développement de même que sur l'évolution de la science ici au Canada. Le niveau de recherche et développement au Canada est médiocre comparativement aux autres pays; il ne correspond probablement qu'au tiers de celui de tout autre pays industrialisé dans le monde occidental. Il nous faut de l'information pour développer cette activité.

M. Bélanger: Ce qui, entre autres, nous préoccupe à ce sujet, c'est que ces données pourraient être utilisées pour réglementer les transferts de technologie.

Le président: Cela est possible, très possible.

M. Bélanger: Mais cela n'est pas mentionné dans la déclaration d'intention. Il n'y a eu aucune déclaration à ce sujet. Sous le dernier gouvernement, M. Grafftey, ministre d'État aux sciences et à la technologie, nous avait en quelque sorte assuré que cette information ne serait pas utilisée pour réglementer les transferts de technologie. Le gouvernement actuel ne nous a cependant pas donné cette assurance. De nouveau, il s'agit de connaître l'intention du gouvernement.

Le président: Si le présent gouvernement allait faire cela, ce serait terrible. Pouvez-vous vous imaginer un gouvernement qui dirait: «Vous ne devez pas veiller au développement scientifique à l'extérieur du Canada en rapport avec votre processus d'industrialisation ici au Canada»?

M. Bélanger: Nous espérons bien que cela ne se produira pas, mais ce serait bien quand même si cela était énoncé dans la déclaration d'intention visant la législation.

Le président: Ne croyez-vous pas que si nous le faisons, cela aurait lieu d'alarmer grandement l'Opposition officielle de Sa Majesté?

M. Bélanger: Je n'en sais rien.

Le président: Je comprends votre point de vue, mais je crois que vous vous inquiétez outre-mesure.

M. Bélanger: Sans doute.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'avais vraiment terminé, mais je me permets d'intervenir puisque vous songez toujours à de

[Text]

practicalities, this is not, strictly speaking, a concern with the committee, but by way of an example there is a great deal of discussion about and material written and reported on the so-called acid rain problem. A parliamentarian or a layman just does not have the ability to grasp that kind of problem so there is the real danger of merely responding to perceptions rather than facts in dealing with a subject like that, considering the wide public concern about pollution of rivers and streams and the fishing grounds.

What is your reaction to that kind of problem in relation to regulation? Do you think there is some way that the realities of the situation can be established?

Mr. Bélanger: Let me just make a general comment; when Mr. Neff may go on to the specifics.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way: how do you suggest that the acid rain problem be handled?

Mr. Bélanger: I think it is readily recognized by, for example, the Government of Ontario at this time and, I think, by the federal government, that the problem does not emanate from the chemical industry. I think that is a misconception on the part of a lot of people. So we will start off from that point of view.

The Chairman: You are saying INCO is not a chemical producer.

Mr. Bélanger: No, it is not; not in our terms.

Mr. Neff: Okay, I think that is true. I would like to compliment the governments, both federal and provincial, on the way they have gone about it. It is a horrendous problem. I think the three big sources, and again we are in the happy position of not really being a significant contributor to that, are the smelting industry, electrical power generation and automobiles. Those are the big three. There is also the situation of air transfer; how much is coming from other places.

Very sensibly, they have recognized those three areas. We have been in consultation with them and they are going to prepare certain recommendations. These could have downstream effects on industries like ours. If the power price doubles as a result of control measures, for example, or if the price of nickel goes up because of this, there are going to be concerns. But they are preparing an interim status report on the situation and what the costs are. The Ontario government has agreed to then submit this to other parties to let them have their crack at what the effect is likely to be on these secondary downstream industries. I think that is a very sensible approach.

The other thing is to keep in mind that we are not going to solve the problem ourselves; that unless we get equivalent

[Translation]

nouvelles questions et qu'au surplus vous venez d'avancer des considérations pratiques. A strictement parler cette question n'intéresse pas le comité, mais je mentionnerai à titre d'exemple qu'à l'heure actuelle le problème désigné sous l'appellation de pluie acide suscite beaucoup de discussion et fait l'objet de nombreux articles et reportages. Le parlementaire ou le profane est simplement incapable de se faire une idée exacte de ce genre de problème et il y a donc danger véritable qu'il réagisse simplement à une perception collective de ce phénomène plutôt qu'aux faits eux-mêmes lorsqu'il traite de cette question, surtout si l'on tient compte de la vive appréciation du public au sujet de la pollution des rivières, des lacs et des pêcheries.

Quelle est votre opinion sur ce problème du point de vue de la réglementation? Croyez-vous qu'il existe un moyen quelconque de déterminer la situation réelle?

M. Bélanger: Permettez-moi de n'émettre que des considérations générales et ensuite M. Neff pourra se charger d'apporter des précisions.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous poser la question autrement. De quelle façon, selon vous, devrions-nous nous attaquer au problème de la pluie acide?

M. Bélanger: Je crois que le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral reconnaissent d'entrée de jeu que le problème n'est pas causé par l'industrie chimique. Je crois aussi que beaucoup de gens se font une fausse idée à ce sujet et, si vous le voulez bien, c'est par là que nous allons commencer.

Le président: Voulez-vous dire que INCO n'est pas un fabricant de produits chimiques?

M. Bélanger: Non, ce n'en est pas un, du moins selon notre définition de cette expression.

M. Neff: Cela est juste en effet. Permettez-moi de féliciter les gouvernements fédéral et provinciaux sur la façon dont ils ont abordé le problème. Il s'agit d'un problème des plus graves. Je crois que les trois plus grands facteurs, et je répète que nous sommes heureux de ne pas être une cause sensible de ce problème, sont l'industrie métallurgique, la production de l'électricité et les automobiles. Ce sont les trois grands. Il y a aussi la question des courants atmosphériques puisqu'il importe de songer au degré de pollution atmosphérique qui nous arrive d'ailleurs.

Les gouvernements ont très judicieusement reconnu ces trois facteurs. Nous avons conféré avec eux et ils vont préparer certaines recommandations. Il se pourrait, bien sûr, que ces recommandations produisent des retombées pour des industries comme la nôtre. Si le prix de l'électricité allait doubler par exemple, à la suite de ces mesures de contrôle, ou si le prix du nickel allait monter, cela nous causerait des ennuis. De toutes façons les autorités préparent actuellement un rapport provisoire sur la situation et sur les coûts prévus. Le gouvernement de l'Ontario a convenu de soumettre ensuite ce rapport aux autres parties afin de les laisser déterminer l'effet probable de ces mesures correctives sur les industries auxiliaires. Je crois qu'il s'agit d'une approche très judicieuse.

Il importe en outre de nous rappeler que nous ne pourrions pas résoudre le problème tout seul et qu'à moins que les

[Texte]

reductions from the U.S., we could've very clean and the lakes would still be in exactly the same position. So I think there is a need to secure appropriate reductions on both sides and I think that most industry will meet that. It is a problem and it is going to be expensive.

• 1110

The Chairman: Thank you, gentlemen. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. On page 6 of the brief dealing with early industrial input, you note that consultation between your association and most governmental agencies in Canada "has developed into a frank and open dialogue". What agencies do you deal with? Briefly, which ones do you have good relations with, there are open consultations, and which ones are you not happy with?

Mr. Neff: I think generally speaking we have fairly good dialogue with the Environmental Protection Service. This depends to some extent on the department we are going to, but we are pretty happy with the situation generally. I think this has proved beneficial to both government and industry. Certainly, on the whole question of regulation of chemicals internationally we had extensive discussions with the assistant deputy minister before the high level discussion in Paris. So I think it is pretty good.

We are not happy with the IJC, simply because we see this as the use of a device to get things in concrete. Then the legislation comes and we must live up to our international commitments.

Mr. Berger: What about the Department of Transport?

Mr. Neff: Yes, we are very happy with them. As I say, the comments we made in this are not in any way a reflection on the consultation. They are under very severe deadlines and we are just trying to highlight some of the problems we run into. We are planning to meet with Dr. Atherley at the Canadian Centre for Occupational Health and Safety in Hamilton. He has in fact invited our occupational health committee to the centre. The consultation has not been adequate up to now, but we both agree that we had better start talking. So that is going to be the start of that.

Mr. Berger: Would that be under Health and Welfare?

Mr. Neff: The Minister of Labour.

Mr. Berger: What about Health and Welfare?

Mr. Neff: We do have some liaison with Health and Welfare. There is a joint Health and Welfare-Environmental committee to deal with priorities for the Environmental Con-

[Traduction]

États-Unis ne prescrivent des réductions équivalentes, nos industries pourraient devenir très propres et les lacs seraient tout aussi pollués qu'auparavant. J'estime donc qu'il est nécessaire d'assurer que des réductions appropriées sont apportées des deux côtés de la frontière et je crois que la plupart des industries vont se conformer à ces dispositions. C'est vraiment un gros problème toutefois, et il en coûtera cher pour le régler.

Le président: Merci messieurs. A vous, M. Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. En page 6 de votre mémoire où il est question de la contribution préalable de l'industrie, vous notez que la consultation entre votre association et la plupart des organismes gouvernementaux au Canada s'est transformée en un dialogue franc et ouvert. Quels sont les organismes avec lesquels vous traitez? Brièvement, quels sont ceux avec lesquels vous entretenez de bons rapports, vous êtes en consultation ouverte et ceux dont vous n'êtes pas satisfaits?

M. Neff: Je crois que dans l'ensemble nos échanges sont assez satisfaisants avec le Service de protection de l'environnement. Nos rapports dépendent dans une certaine mesure du ministère avec lequel nous traitons, mais nous sommes assez satisfaits de la situation générale. Je crois que ce genre de rapport s'est révélé avantageux et pour le gouvernement et pour l'industrie. Sur toute la question de la réglementation internationale des produits chimiques, nous avons sûrement eu de longues discussions avec le sous-ministre adjoint avant les concertations au sommet à Paris. Alors je crois que la situation est assez bonne.

Nous avons certaines réserves au sujet de la Commission mixte internationale parce que nous considérons le recours à cette commission comme un stratagème pour officialiser certaines mesures, après quoi une législation est adoptée et nous sommes tenus de respecter nos engagements internationaux.

M. Berger: Où en êtes-vous avec le ministère des Transports?

M. Neff: Nos rapports avec ce ministère sont excellents. Comme je l'ai déjà mentionné, les observations que nous avons formulées au cours de cette entrevue ne doivent aucunement être considérées comme une critique du processus de consultation. Nous savons que les délais impartis aux ministères sont très impératifs et nous désirons simplement mettre en lumière certains problèmes que nous éprouvons. Nous nous proposons de rencontrer le Dr Atherley à Hamilton, au Centre canadien d'hygiène et de sécurité professionnelles. Il a en fait invité notre comité d'hygiène professionnelle à ce centre. La consultation n'a pas été adéquate jusqu'ici, mais nous avons tous deux convenu qu'il est grand temps que nous commençons à discuter et cette visite sera donc la première étape.

M. Berger: Cet établissement relève-t-il de la Santé et du Bien-être social?

M. Neff: Non, du ministère du Travail.

M. Berger: Et où en êtes-vous avec Santé et Bien-être social Canada?

M. Neff: Nous entretenons certains rapports avec ce ministère. Il y a par exemple à la Santé et au Bien-être social un comité mixte de l'environnement qui est chargé des questions

[Text]

taminants Act. We have what is affectionately called the rump committee to interface with both of those departments. There could be some improvement there, we feel, but basically there is a mechanism in place.

Mr. Berger: What about Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Bélanger: We have not had too many contacts up to now. There were some difficulties, when we were first looking at the competition bill, on some of the patent legislation, but this is somewhat dormant at this stage. We are waiting to see what will evolve now.

Mr. Neff: I think we get down to just how much can we do. The occupational health and environmental areas are all provincial, and do you spend your time with the provinces or with the federal government? It depends on just how much you can do and what comes out at the time.

Mr. Berger: Thank you.

To go to the section of your brief dealing with confidentiality, what has been the reaction to your suggestions regarding confidentiality? I think you said you submitted it to some government agency. Whom did you submit it to?

Mr. Neff: We submitted it to the Environmental Protection Service and we submitted it to several provincial environmental agencies.

Mr. Berger: Have you had any feedback from the Environmental Protection Service?

• 1115

Mr. Neff: Unfortunately, there was a change in government just after we submitted it to them.

The Chairman: Did you say "unfortunately"?

Mr. Neff: Unfortunately for the resolution of the problem.

Mr. Berger: But this bears the date August, 1980.

Mr. Neff: That is right. It has been revised slightly.

I might say, and perhaps your committee would be interested in this, a final paper was prepared by BIAC, which is the Business and Industry Advisory Committee to the OECD, on confidentiality. This paper represents the international chemical industry's views on confidentiality and I would be happy to send it to you. It has just been finalized. I think you will find it very similar to this.

I will just take this opportunity to say, if you are concerned with research, which is as it should be, that we see this as a cornerstone. There is no way research is going to increase if moneys and resources that companies spend in Canada are made public to their competitors. It simply will go somewhere else where there is better protection. I think we have to find a

[Translation]

prioritaires aux termes de la Loi sur les contaminants environnementaux. Nous disposons bien aussi de ce que nous appelons affectueusement notre comité à la noix pour faire le lien entre ces deux ministères. Ce comité laisse sûrement à désirer, mais il y a au moins un mécanisme en place.

M. Berger: Qu'en est-il du ministère de la consommation et des Corporations?

M. Bélanger: Jusqu'ici nous n'avons eu guère de contacts avec ce ministère. Nous avons éprouvé certaines difficultés lorsque nous avons d'abord examiné le projet de loi sur la concurrence et certains textes de loi sur les brevets, mais tout cela est actuellement en veilleuse. Nous attendons les événements.

M. Neff: La situation est fonction, je crois, du temps que nous pouvons y consacrer. L'hygiène professionnelle et l'environnement sont des secteurs de compétence provinciale et il s'agit de savoir si nous devons consacrer plus de temps aux provinces ou au gouvernement fédéral. Cela dépend de ce que nous pouvons faire en l'occurrence et du cours des événements.

M. Berger: Merci.

Permettez-moi de passer maintenant à la section de votre mémoire traitant du caractère confidentiel de l'information. Quelle a été la réaction à vos suggestions sur ce propos? Vous avez, je crois, déclaré avoir soumis cette question à un organisme gouvernemental. A quel organisme l'avez-vous soumise?

M. Neff: Nous l'avons soumise au Service de protection de l'environnement ainsi qu'à plusieurs organismes provinciaux de l'environnement.

M. Berger: Quelle a été la réaction du Service de protection de l'environnement?

M. Neff: Il y a eu, malheureusement, un changement de gouvernement, juste après la soumission de notre exposé à cet organisme.

Le président: Avez-vous dit «malheureusement»?

M. Neff: Malheureusement pour la solution du problème.

M. Berger: Mais cet exposé est daté d'août 1980.

M. Neff: C'est exact. Il a été légèrement révisé.

J'aimerais mentionner un fait qui intéressera sans doute votre comité, à savoir que le Comité consultatif des entreprises et de l'industrie, lequel relève de l'OCDE, a préparé un document définitif sur le caractère confidentiel de l'information. Ce document représente la position de l'industrie internationale des produits chimiques sur cette question, et je serais heureux de vous en faire tenir un exemplaire. On vient d'y apporter la dernière main et vous allez constater, je crois, que la position prise dans ce document est très semblable à la nôtre.

Permettez-moi de profiter de cette occasion pour souligner que si vous êtes intéressés à la recherche, comme de juste, nous considérons cette déclaration comme fondamentale. La recherche ne pourra jamais prendre d'expansion si les renseignements concernant l'argent et les ressources consacrés à la recherche au Canada, sont publiés et mis ainsi à la disposition

[Texte]

balance between the public's rights to know and what is happening; perhaps not giving all of the details, which is sometimes done.

The Chairman: Just a supplementary question on that. Is it in reference to CALURA that you felt you would have to give away secret processes to your competitors?

Mr. Bélanger: No, not totally. Here it was basically that we were not sure of the degree to which the information might be used to regulate much more heavily technology transfers in the future.

Mr. Neff: Under the Transport bill on the manifest system for wastes, they have powers to ask for almost anything. A company may use a catalyst that its competitors do not use, which gives it an economic advantage. If detailed analyses of those wastes were made public, you would in effect be giving that process to its competitors.

It is interesting that in the United States, my information is that about 80 to 85 per cent of all requests made under the Freedom of Information Act are made by other industries and not by the public. So it is an organized industrial espionage system. What we are saying is that if we really want to increase the research then we have to provide some safeguards, or that type of research which we all want simply will not take place.

The Chairman: All of us buy that.

Mr. Milligan: I gather you are suggesting that obviously the research will not go to the United States if they have in effect what amounts to an organized industrial espionage system.

Mr. Berger: The corollary of that is, is research leaving the United States to go to other countries?

Mr. Neff: There is. We have discussed this and there are priority lists being developed now in different countries on their systems. Some European countries are very much more severe than we are; for example, Germany. What goes in there is locked up.

I think in all reasonableness there are alternatives if this does become a great issue. The problem is that more and more information is being asked for. There has been a change in the type of information. It is becoming more detailed. The testing of a chemical might cost \$250,000. If a fellow goes ahead and does all that work, does he want to have his competitor come in and say, I will use that fellow's data; that looks pretty good. That other fellow will not have spent the \$250,000.

[Traduction]

de sociétés rivales. La recherche se fera tout simplement ailleurs où elle sera mieux protégée. Il importe, je crois, de concilier deux éléments, à savoir le droit du public de savoir ce qui se passe et la nécessité sans doute de ne pas divulguer tous les détails, ce qui d'ailleurs se fait parfois.

Le président: Puis-je vous poser une seule autre question à ce sujet? Lorsque vous estimiez être contraints de dévoiler à vos concurrents des procédés secrets, s'agissait-il de CALURA?

M. Bélanger: Non, pas entièrement. La raison essentielle c'est que nous nous demandions dans quelle mesure cette information pourrait être utilisée en vue d'une réglementation beaucoup plus sévère des transferts technologiques.

M. Neff: Dans le manifeste exigé pour les déchets en vertu du projet de loi sur les transports, les autorités ont le pouvoir de demander pratiquement tout. Il se peut par exemple, qu'une société utilise un catalyseur différent et que cela lui confère un avantage économique sur ses rivaux. Or si l'on publiait une analyse détaillée de ces déchets, cela équivaldrait effectivement à divulguer le processus utilisé aux concurrents.

Il est intéressant de noter que, selon mes informations, environ 80 à 85% de toutes les demandes présentées aux États-Unis aux termes de la Loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*), proviennent d'autres industries et non pas du public. Il s'agit donc d'un système organisé d'espionnage industriel. Nous insistons donc sur le fait que si nous voulons vraiment intensifier la recherche, il nous faut mettre en place certaines mesures de protection, sinon le genre de recherche que nous désirons tous ne se fera tout simplement pas.

Le président: Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Milligan: Si j'ai bien compris, nos services de recherche n'iront pas s'installer aux États-Unis puisqu'il existe effectivement en ce pays ce qui équivaut à un système organisé d'espionnage industriel.

M. Berger: Et dans cet ordre d'idée, ne serait-il pas logique aussi que la recherche quitte les États-Unis pour aller s'installer ailleurs?

M. Neff: Ce phénomène existe. Nous avons discuté de cette question et divers pays travaillent actuellement à l'établissement d'un ordre de priorité au sein de leur système respectif. Dans certains pays européens, le caractère secret de l'information est préservé beaucoup plus rigoureusement que chez nous. Je citerai en exemple l'Allemagne, où tous les travaux de recherche sont gardés secrets.

Je crois cependant qu'il faut être raisonnable et que si cette question devenait vraiment grave, on pourrait trouver des moyens de la régler. Il y a toutefois un problème en ce sens que l'on exige de plus en plus d'information. Il s'est également produit des changements dans le genre d'information exigé. Celle-ci devient en effet plus détaillée. Or il se peut que l'essai d'un produit chimique coûte, disons, \$250,000. Si une société prend l'initiative de faire ce travail, elle ne désire sûrement pas que son rival puisse se servir des données de cette épreuve et arriver aux mêmes résultats sans qu'il ne lui en coûte quoi que ce soit.

[Text]

Mr. Bélanger: I think it is important to say that we are not objecting to the necessity to supply government with various bits of information. What is important, though, is that we stay aware, first of all, of where that information is going. It is of great concern to us when one department may pass it on to another and we are not aware of it. It may be used for entirely different purposes; interpretations may be made that are totally wrong; and it may be passed to a provincial government, again without our knowledge. I think the spread of this is dangerous from the point of view of maintaining the confidentiality. There can be more and more leaks.

• 1120

Aside from that, once that information is passed it can become sterile information. New information comes out. We do not realize that that other group has that information, and they base regulations on information that is no longer valid. But because we did not realize they had information on that product, we have not brought them up to date on what is happening.

There are variations of these things. We believe we should be in control. It is confidential information, and if another department or another government needs that information, and I am talking about need, then that information should be passed on by the companies so that we know what is out and where it is.

Mr. Milligan: So basically you hold the position that you have a proprietary right in that information; that you own it and you want to have control over what happens to it, even if it is possessed by a particular government department.

Mr. Neff: Yes, I think it is important. We are not questioning the need to submit it to government because they have responsibilities; but I think we view the government as the trustee of that information and not the owner.

Mr. Berger: In your suggestions you suggest that government and industry should agree as to what is considered confidential. What happens if government and industry do not agree? Do you regard that as a practical problem?

Mr. Neff: Our experience is that if people could sit down and talk there would not be, with very few exceptions, any problems. You can usually express things in such a way that it can be done. The danger is that a clerk in a government department, the one who is saying this is confidential and this is not, does not appreciate the commercial sensitivity of that information. This may differ from one company to the other; things that are not confidential to one could very well be confidential to the other. So we are saying, let the company have the first crack, obviously, at identifying what is confiden-

[Translation]

M. Bélanger: Il importe, je crois, de préciser que nous ne nous opposons pas à la nécessité de fournir au gouvernement divers éléments d'information. Il est primordial cependant que, tout d'abord, nous demeurions au courant de l'acheminement de cette information. Nous nous soucions beaucoup du fait qu'un ministère particulier peut passer cette information à un autre sans que nous le sachions. Il y a alors danger que ces données soient utilisées pour des motifs tout à fait différents, que l'on en tire des interprétations tout à fait fausses et qu'on les transmette aussi à un gouvernement provincial, et ce de nouveau à notre insu. Je crois qu'il est dangereux de diffuser cette information si l'on veut en préserver le caractère confidentiel, car cela multiplie le danger des fuites.

En outre, une fois transmise cette information peut devenir désuète. De nouvelles données surgissent. Nous ne nous rendons pas compte que cet autre groupe dispose de cette information et les autorités basent leur réglementation sur une information périmée. En fait nous ne nous étions pas rendus compte que les autorités possédaient cette information sur le produit et nous ne les avons pas mises au courant des nouvelles acquisitions dans ce domaine.

Il existe aussi d'autres variantes de ce même phénomène. Nous sommes d'avis que nous devrions exercer un contrôle en ce domaine. Il s'agit d'une information confidentielle et s'il arrive qu'un autre ministère ou gouvernement en ait besoin, et j'ai bien dit besoin, c'est à la société commerciale qu'il devrait appartenir de transmettre cette information de façon qu'elle sache toujours quel genre d'information a été transmise et où elle se trouve.

M. Milligan: Vous croyez donc qu'en principe vous possédez un droit de propriété sur cette information, que vous en êtes le maître et par conséquent vous voulez exercer un contrôle sur son cheminement même si c'est un ministère particulier qui la détient.

M. Neff: Oui, je crois que cela est important. Nous ne mettons pas en question la nécessité de transmettre cette information au gouvernement parce qu'il a des responsabilités à assumer, mais nous considérons, je crois, le gouvernement comme le dépositaire de cette information et non le propriétaire.

M. Berger: Vous indiquez dans votre mémoire que le gouvernement et l'industrie devraient s'entendre sur ce qui est jugé confidentiel. Qu'arrive-t-il si le gouvernement et l'industrie ne s'entendent pas? Considérez-vous cette situation comme un problème concret?

M. Neff: Nous savons par expérience que si les intéressés pouvaient s'asseoir et discuter, il n'y aurait pas de problème, à quelques rares exceptions près. Il est ordinairement possible de débattre la question avec l'interlocuteur et d'arriver à s'entendre avec lui. Le danger réside dans le fait que le commis qui dans un ministère quelconque est chargé de la classification de l'information, ne se rend pas compte de l'importance critique de telle information du point de vue commercial. Cette situation peut aussi être différente d'une société à l'autre en ce sens que les données qui ne seraient pas confidentielles pour l'une

[Texte]

tial and what is not. Obviously the government agency may disagree. It may be saying, well, that does not make sense. Then have a discussion, and I think we are saying that virtually every time you will come out with a solution.

Mr. Berger: You talk about a number of other security suggestions: audits, certification, acceptable security system. You even suggest that if confidential information is improperly released the agency or departments should be legally liable for damages. What kind of security systems exist at present in government departments and agencies? Do they have any procedure such as this or not?

Mr. Neff: The Environmental Contaminants Branch in Place Vincent Massey in Hull has a Mountie-approved security system that is just excellent. The difficulty is that the regional offices, which also have the information, have open filing cabinets. Our concern is that when this information is distributed to different parts there is not the same degree of control. This causes us some concern.

Mr. Milligan: Have you, or your members, I guess, ever experienced a problem with the release of information from files of the department in the branch offices?

Mr. Neff: Yes, there have been difficulties. It involved information that was done by a consultant for a provincial agency. The federal government subsequently used the same consultant, and he released information in a report to government that the company only gave him on the basis it would not be released. There have been very strenuous discussions between the legal departments of that company and the government concerned, and the consultant. The implications are enormous, when people are planning new ventures or new plants or something like this, that this information not be available.

Mr. Berger: What was the result of that?

Mr. Neff: I am sure the consultant will not ever do it again.

Mr. Milligan: Excuse me, I just want to pin this down. The company released information to the consultant for the purposes of a study commissioned by a provincial government. Was the problem that he then used the information for a study commissioned by the federal government, or was the problem that it was made public in that study done for the federal government?

[Traduction]

pourraient fort bien l'être pour l'autre. Voilà pourquoi nous estimons que de toute évidence il faut laisser à la société le soin d'identifier elle-même ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas. Bien sûr, l'organisme gouvernemental peut alors être d'avis différent et dire que pour tel document cela n'a aucun sens. Alors il faudrait en discuter et dans ce cas nous croyons qu'à peu près chaque fois il est possible d'en arriver à une solution.

M. Berger: Vous apportez aussi nombre d'autres suggestions au sujet de la sécurité, notamment les vérifications, l'attestation et un système acceptable de sécurité. Vous laissez même entendre que si une information confidentielle est divulguée indûment, l'organisme ou le ministère en cause devrait être légalement responsable des dommages qui pourraient en découler. De quels genres de système de sécurité dispose-t-on à l'heure actuelle dans les ministères et organismes gouvernementaux? Y a-t-on établi des procédures quelconque de sécurité de ce genre?

M. Neff: La Direction des contaminants environnementaux, Place Vincent Massey à Hull, dispose d'un excellent système de sécurité approuvé par la Gendarmerie royale. L'ennui c'est que les bureaux régionaux, qui eux aussi possèdent l'information, ne disposent que de classeurs qui ne sont pas à l'abri des indiscretions. Nous déplorons le fait que lorsque cette information est transmise à divers endroits, elle ne soit pas assujettie à la même mesure de contrôle. Cela nous cause une certaine inquiétude.

M. Milligan: Avez-vous—ou un membre quelconque de votre association—déjà éprouvé un problème touchant la divulgation de l'information à partir de dossiers ministériels dans des bureaux régionaux?

M. Neff: Oui, nous nous sommes heurtés à des difficultés. Il s'agissait d'une information recueillie par un expert-conseil pour le compte d'un organisme provincial. Par la suite le gouvernement fédéral a eu recours au même expert-conseil et celui-ci, dans un rapport présenté au gouvernement, a divulgué des données que la société lui avait confiées à condition qu'elles ne soient pas communiquées. Il y a eu, bien sûr, de violentes discussions entre le contentieux de cette société, le gouvernement en cause et l'expert-conseil. Les conséquences de ce genre d'indiscrétion sont énormes, particulièrement lorsqu'une société songe à de nouvelles initiatives, à l'implantation de nouveaux établissements ou quelque chose du genre.

M. Berger: Qu'est-il arrivé à la fin?

M. Neff: Je suis convaincu que l'expert-conseil ne recommencera plus.

M. Milligan: Excusez-moi, mais je voudrais que cela soit bien clair dans mon esprit. La société a confié des données à l'expert-conseil aux fins d'une étude commandée par un gouvernement provincial. Quel était le problème? L'expert-conseil a-t-il utilisé cette information dans une étude commandée par le gouvernement fédéral ou cette information a-t-elle été rendue publique dans l'étude en question qui a été faite pour le gouvernement fédéral?

[Text]

• 1125

Mr. Neff: After this provincial study was done, we received a letter from the federal government saying, if your company has filled out this questionnaire for Ontario, you do not need to bother filling it out for us. We said, whoops, how is the federal government going to get it? Is it going to be via this common consultant, which was the opener.

In other words, we are not opposed. We are saying we like joint questionnaires. If Alberta and Saskatchewan and Ontario and Quebec and the federal government want to do a study, then put it out front: this is a joint study and this will go to these people. This encourages a lack of duplication. In other words, it will automatically go. That is fine because the company then knows where its information is going. What we do not like is if, after giving it to one, it is given in a brown envelope to somebody else, which could include the U.S., incidentally, and could involve the Freedom of Information Act.

Mr. Berger: I wanted to ask you about that. Do you have any concerns about the access to information act insofar as the matter of confidentiality is concerned?

Mr. Neff: Our lawyers have not finished with it, but we had some concerns with the previous bill. We had four basic concerns. I have not got all of them right in my head but basically we feel those four concerns have been met. They basically involved notification of the owner of the information and some means of appeal. If, for example, it was decided to release it, it allows the company, if he feels that strongly about it, to get an injunction or to do something to slow the release up.

I cannot say we do not have any concerns. Certainly it is a very complicated document. But we did have four real concerns with the previous bill and our assessment was that these have been largely met.

Mr. Berger: If you made a submission with respect to the freedom of information bill, perhaps you might want to send it to us if it is public.

Mr. Neff: Yes. I do not know if we will, simply because of the time delay on the last one.

Mr. Berger: Can I have the last one? You say you had some concerns.

Mr. Neff: With the previous bill.

Mr. Berger: With the previous bill, yes.

[Translation]

M. Neff: Une fois cette étude provinciale terminée, nous avons reçu une lettre du gouvernement fédéral dans laquelle il nous disait que si notre société avait déjà rempli le même questionnaire pour l'Ontario, il ne lui était pas nécessaire de le faire de nouveau pour lui. Alors nous nous sommes dits, minute, comment le gouvernement fédéral va-t-il se procurer cette information? Serait-ce par l'intermédiaire du même expert-conseil? Et c'est ainsi que l'incident a débuté.

Qu'on sache bien que nous ne nous opposons pas à ce genre de questionnaire commun, mais que nous l'accueillons avec plaisir. Si l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et l'Administration fédérale entendent faire une étude, nous désirons cependant qu'il soit déclaré ouvertement qu'il s'agit d'une étude commune et que l'information sera transmise à toutes ces autorités. Ce genre d'action supprime les duplications inutiles et nous sommes parfaitement d'accord, car notre société sait alors exactement où son information ira. Ce que nous n'approuvons pas c'est qu'après que nous ayons donné l'information à une autorité, ces données soient transmises en sous-main à quelqu'un d'autre, ce quelqu'un pouvant être assujettie aux dispositions de la loi américaine sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*).

M. Berger: Je voulais justement vous interroger à ce sujet. Avez-vous des inquiétudes au sujet de la loi sur l'accès à l'information en autant que le caractère confidentiel d'une certaine information est concerné?

M. Neff: Notre contentieux étudie toujours cette question, mais nous nourrissons une certaine appréhension au sujet du projet de loi antérieur. Nos préoccupations portaient sur quatre aspects principaux. Je ne les ai pas tous en mémoire, mais nous estimons qu'essentiellement il a été tenu compte de ces quatre aspects. En principe nous demandions, en cas de décision de divulguer l'information, que le propriétaire en soit notifié et qu'il ait un droit de recours quelconque s'il n'est pas d'accord avec cette décision. Ce recours pourrait emprunter la forme, disons, d'une injonction émise ou de quelque autre mesure pour retarder la communication en question.

Je serai franc et je ne vous dirai pas que nous n'avons pas d'inquiétude à ce sujet. Il s'agit sûrement d'un document très complexe, mais nous nous préoccupons du projet de loi antérieur sous quatre rapports principaux et nous avons jugé alors qu'il avait été amplement tenu compte de nos préoccupations.

M. Berger: Si vous avez présenté un mémoire au sujet du projet de loi sur la liberté de l'information, peut-être pourriez-vous nous le faire tenir s'il est maintenant du domaine public.

M. Neff: Oui. Je ne sais pas si nous le ferons, et cela simplement en raison du délai qui nous a été imposé au sujet du dernier document.

M. Berger: Puis-je avoir ce dernier document. Vous dites que vous aviez certaines inquiétudes.

M. Neff: Au sujet du projet de loi antérieur.

M. Berger: Oui, au sujet du projet de loi antérieur.

[Texte]

Mr. Neff: I can tell you the concerns on the previous bill and I can give you a copy of the letter, of our assessment, and we feel they have been largely met. That is available.

Mr. Berger: Okay, fine. Thank you.

I come back to the first question I asked. That is, what has the reaction been, even though there has been a change of government? You say you submitted this confidentiality paper to EPS. Are they sympathetic to you? Have they thrown your memo in the wastepaper basket? Do you have any way of judging whether they are planning to take action on industry concerns?

Mr. Neff: We met with the former minister on this issue and we got a very good reception. He basically gave the ball to his department and said, this is a discussion paper; we will take it into account. We want mechanisms to be set up so that we know what is going to happen. He said, we will look at it and we will get back to you with a policy or a draft policy and then we will have another discussion. Then the change of government took place. The last thing we had was a request for information that was gazetted under the contaminants act which was asking for certain of this information and no safeguards have been established. We wrote to the department saying, we met with your minister, you were given the ball and now we have this. We think there is a need to sit down and develop these safeguards. We would like to be able to say, look, this is the way information is going to be handled. And the government would get a better response because we would have this as the way it is going to be handled.

Mr. Berger: Have you spoken to the current minister? Have you written him or have you asked for a meeting?

Mr. Neff: We have written to the ADM and we are awaiting a response from him.

Mr. Berger: I see.

I suppose you are really talking here about matters that affect government-wide operations, security procedures and so forth. If a government-wide policy was to be developed you would have to have some contact, I would imagine, with Treasury Board or with the Privy Council office, or something like that.

Mr. Neff: We would welcome that opportunity, and we welcome this opportunity. That is why the BIAC group developed this position paper: so that we could say look, this is not

[Traduction]

M. Neff: Je peux sûrement vous dire quelles étaient nos inquiétudes au sujet du projet de loi antérieur et je peux vous remettre copie de la lettre dans laquelle nous en faisons l'évaluation. Cette lettre est disponible et nous estimons d'ailleurs que dans l'ensemble il a été tenu compte de ces inquiétudes.

M. Berger: Très bien. Je vous remercie.

J'en reviens à ma première question, c'est-à-dire quelle a été la réaction même s'il y a eu changement de gouvernement? Vous déclarez avoir soumis cet exposé sur le traitement confidentiel de l'information au Service de protection de l'environnement. Ce service l'a-t-il bien accueilli ou l'a-t-il jeté à la poubelle? Êtes-vous en mesure de juger s'il a l'intention de prendre des mesures en vue de calmer les appréhensions de l'industrie?

M. Neff: Nous avons rencontré l'ancien ministre à ce sujet et nous avons été très bien accueillis. Le ministre a reconnu qu'il s'agissait d'un document d'étude et il a enjoint à son personnel d'y donner suite. Nous lui avons signifié que nous désirions qu'un mécanisme soit mis en place en vertu duquel il nous soit possible de savoir ce qui se passe. Il nous a assuré qu'il allait s'occuper de la question et qu'il allait nous soumettre une politique ou un projet de politique et que nous aurions ensuite une autre discussion à ce sujet. C'est à ce stade que le changement de gouvernement s'est produit. Or la dernière nouvelle que nous avons eue sur ce chapitre nous a été envoyée sous forme d'une demande d'information annoncée officiellement dans la Gazette du Canada sous la rubrique de la Loi sur les contaminants. On exigeait de nous certaines données sur les contaminants et aucune mesure de protection n'avait été prise. Nous avons répondu au ministère que nous avions déjà rencontré le ministre, que celui-ci avait donné instruction à son personnel de donner suite à notre mémoire et que par conséquent nous ne comprenions pas pourquoi nous recevions maintenant une telle demande. Nous croyons qu'il est nécessaire de se concerter et de mettre ces mesures de protection au point. Nous aimerions pouvoir dire: c'est ainsi que désormais l'information va être traitée. Et, bien sûr, notre réaction aux demandes d'information du gouvernement serait bien plus favorable, car nous aurions l'assurance que l'information en question serait traitée précisément de cette façon.

M. Berger: Avez-vous conféré avec le ministre actuel? Lui avez-vous écrit ou avez-vous demandé un rendez-vous?

M. Neff: Nous avons écrit au sous-ministre adjoint et nous attendons sa réponse.

M. Berger: Je vois.

Je suppose que vous parlez vraiment de questions touchant l'ensemble des activités du gouvernement, les procédures de sécurité et le reste. Or aux fins de l'établissement d'une politique administrative générale, j'imagine qu'il vous faudrait communiquer de quelque façon avec le Conseil du Trésor ou avec le Bureau du Conseil privé ou quelque autre organe du genre.

M. Neff: Nous serions des plus heureux d'avoir l'occasion de le faire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Comité consultatif des entreprises et de l'industrie de l'OCDE a rédigé

[Text]

just a Canadian industry that is talking, this is what is going to happen in other jurisdictions. I will be sending you that paper.

Mr. Milligan: Is the government using international agreements to ask for action at home?

Mr. Neff: I think it is fairly constructive because we recognize the need of governments to release information. We have suggested a mechanism that has been used in the U.S. food and Drug Act successfully for a number of years, one that has allowed the public interest to be protected but has avoided giving out this detailed information. I take your point though.

Mr. Bélanger: I think the difference is that this is an advisory committee to the government groups in OECD, and it is requested advice.

Mr. Milligan: Can I just ask one question?

Do you basically feel that with regard to information, the government acts as the trustee, not the owner? And do you suggest that confidential information should not be released? That the industry or the firms should decide whether or not it is confidential, and if it is earmarked as such it should not be released without permission of the firm that supplied it? Do you not feel there may be a justifiable instance where the government should have the right; although recognizing that there may be competitive harm to a particular firm, on balance they feel it is in the public interest to make that particular information available? Do you not feel it should be part of a general access to information arrangement at all for the government to have the power, which it could take if it wanted, say yes, we realize we are going to cause this firm some loss or put it in a difficult position, but on balance we feel it is in the public interest to release this?

Mr. Bélanger: I think you have made the point very well. Government governs, and at certain times it will need to take certain decisions that will not fit any process at all. There are emergency powers that can go in at any time and they have been invoked by government in various ways. We recognize that. But what we hope is that if decisions like that are to be taken, they be taken in full cognizance of the impact of those things.

What we are really saying is, talk to the industry or talk to the company and find out what the impact is. Do not just go ahead and do it on the assumption that, well, it should not be too bad. Talk to the company; then when there is that dialogue the government at certain times is going to have to make that decision.

[Translation]

cet exposé de principe, à savoir, afin que nous puissions faire valoir aux autorités qu'il ne s'agit pas uniquement d'une position de l'industrie canadienne, mais que c'est ce qui va se produire dans d'autres pays. Je vous ferai tenir ce document.

M. Milligan: Le gouvernement se sert-il d'accords internationaux pour demander que l'on agisse ici au Canada?

M. Neff: Je crois qu'il s'agirait, somme toute, d'une action positive, car nous reconnaissons la nécessité pour les gouvernements de diffuser l'information. Nous avons suggéré un mécanisme utilisé avec succès depuis nombre d'années aux États-Unis dans le cadre de la Loi américaine des aliments et drogues. On a pu, grâce à ce mécanisme protéger l'intérêt du public et éviter en même temps de divulguer une information trop détaillée. Je saisis cependant votre allusion.

M. Bélanger: Je crois que la différence réside dans le fait qu'il s'agit ici d'un comité consultatif auprès des groupes gouvernementaux dans l'OCDE, comité auquel on avait demandé conseil.

M. Milligan: Puis-je vous poser une seule question?

Estimez-vous vraiment qu'au sujet de l'information, le gouvernement doit agir en qualité de dépositaire et non de propriétaire? Et voulez-vous laisser entendre que l'information confidentielle ne devrait pas être divulguée? Êtes-vous vraiment d'avis que l'industrie ou les sociétés devraient elles-mêmes décider s'il s'agit d'une information confidentielle et que si cette information est considérée comme telle, elle ne doit pas être diffusée sans la permission de la société qui l'a fournie? Ne croyez-vous pas qu'en certaines occasions le gouvernement serait justifié et devrait avoir le droit de rendre ces données particulières publiques lorsque, en dépit du fait qu'il reconnaît la possibilité de nuire ainsi à la position concurrentielle de la société en question, il décide après avoir tout bien pesé qu'il y va de l'intérêt public d'agir de cette façon. N'estimez-vous pas que le gouvernement devrait avoir le pouvoir—et en user s'il le désire—de dire, oui nous nous rendons compte que nous allons causer à cette société un certain préjudice ou la placer dans une position délicate, mais nous estimons, somme toute, que la divulgation de cette information est dans l'intérêt du public, et que ce pouvoir devrait faire partie des dispositions touchant l'accès général à l'information?

M. Bélanger: Je crois que vous avez présenté votre argument de façon très convaincante. Le gouvernement doit gouverner et en certaines occasions il lui faudra prendre des décisions qui débordent le cadre des procédures établies. Il existe des pouvoirs d'urgence qui peuvent être invoqués à n'importe quel moment et le gouvernement en a usé de diverses façons. Nous reconnaissons cet état de chose. Mais nous espérons que s'il faut au gouvernement prendre des décisions de ce genre, il le fasse en pleine connaissance des conséquences qui s'ensuivront.

Ce que nous voulons souligner c'est qu'il importe de discuter avec l'industrie ou avec la société et de déterminer ce que seront ces conséquences. Il ne faudrait pas que le gouvernement décide simplement d'aller de l'avant en supposant qu'il n'y a pas grand mal à cela, mais bien plutôt qu'il confère avec la société visée et qu'ensuite il divulgue l'information s'il estime qu'il est quand même de son devoir de le faire.

[Texte]

Mr. Neff: On the last page of our brief we deal with that. Obviously we have to in order to be credible. We say:

Where the government feels that disclosure of certain confidential information is necessary to protect the public interest we recommend the following:

notification/consultation with the company and government take place to ensure that the issues are fully understood by both parties.

There is no misconception there. Secondly:

the company be allowed to prepare the first draft of any release . . .

Now that may not be the final draft.

—for subsequent review by the agency. This mechanism has been used satisfactorily with the U.S. pharmaceutical industry . . .

In other words, the company knows what the issues are, it knows that certain information has to go out. However, it may be able to phrase it in such a way as to protect to the maximum possible extent its interests, while at the same time the final decision has to be the government's.

Mr. Milligan: That is inconsistent with your point No. (5), is it not? You say:

Disclosure of confidential information should only be made with the approval of the company concerned.

Then you set out a mechanism that seems to me, as you pointed out . . .

Mr. Neff: We are saying normally, but we are recognizing that . . .

Mr. Milligan: There could be exceptions.

Mr. Neff: . . . there could be a public interest. We are suggesting a mechanism that we feel would adequately deal with it.

This is a discussion paper, this is what we have said, and hopefully government will now come back and say, this is not any good, or let us change this. But we put a considerable amount of work into this and we think it will get you from A to B and do the job.

• 1135

The Chairman: Could I ask a couple of questions?

First, you have referred a number of times, Mr. Neff, to the OECD and the information they would have available to us that we could utilize in terms of regulations. Could you be more specific about it? For example, you talked about their guidelines on confidentiality.

Mr. Neff: I will send you that paper.

The Chairman: Are there any other areas where we should be looking beyond our borders for guidelines on information?

[Traduction]

M. Neff: Nous traitons de cette question dans la dernière page de notre mémoire. Il nous faut évidemment le faire pour rendre notre intervention crédible. Nous disons donc:

Lorsque le gouvernement estime nécessaire de divulguer certains renseignements confidentiels afin de protéger l'intérêt du public, nous recommandons les mesures suivantes:

que le gouvernement en informe la société visée et qu'il confère avec elle afin d'assurer que l'intervention envisagée est bien comprise par les deux parties.

Il n'y a donc ici aucune possibilité de malentendu. Et nous poursuivons:

que la société soit autorisée à préparer le premier projet de tout communiqué,

Bien sûr, ce projet ne sera pas nécessairement le texte définitif.

pour étude subséquente par l'organisme administratif. Ce processus a été utilisé avec succès dans l'industrie américaine des produits pharmaceutiques . . .

En d'autres termes, la société visée est consciente de l'importance du problème et elle sait que certains renseignements doivent être divulgués. Elle sera peut-être en mesure cependant de rédiger le communiqué de façon à protéger ses intérêts au maximum tout en laissant au gouvernement la prérogative de prendre la décision finale en ce sens.

M. Milligan: Je crois que cela est incompatible avec le point n° 5, de votre exposé, où vous dites ceci:

Aucune information confidentielle ne devrait être divulguée sans l'approbation de la société concernée.

Ensuite vous établissez un mécanisme qui me semble, comme vous l'avez indiqué . . .

M. Neff: Nous voulons dire en temps normal, mais nous reconnaissons . . .

M. Milligan: Qu'il pourrait y avoir des exceptions.

M. Neff: . . . qu'il pourrait y aller de l'intérêt public. Nous proposons un mécanisme qui, à notre avis, permettrait de régler ces questions de façon adéquate.

Nous répétons qu'il s'agit d'un document d'étude et il se peut bien que le gouvernement nous réponde maintenant qu'il est sans valeur ou qu'il veuille le modifier. Mais le fait est que nous avons mis beaucoup d'efforts dans la préparation de ce texte et que nous croyons qu'il vous permettra d'atteindre de façon satisfaisante l'objectif visé.

Le président: Puis-je vous poser une couple de questions?

Monsieur Neff, vous avez mentionné à plusieurs reprises l'OCDE ainsi que l'information dont dispose cette organisation et que nous pourrions utiliser à titre de réglementation. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet? Vous avez parlé par exemple, de ses directives sur le traitement confidentiel de l'information.

M. Neff: Je vais vous envoyer ce document.

Le président: Y a-t-il d'autres secteurs au sujet desquels nous devrions chercher des directives sur l'information au-delà de nos frontières?

[Text]

Mr. Neff: The specific subcommittee I am on deals with the regulation of chemicals. This is with the idea of having a virtual international passport to allow chemicals to be tested, to know what the properties are, and to facilitate commerce. Also to set up certain laboratory standards for the testing, so that when somebody does a certain test everybody knows what it means.

The Chairman: Do you support that approach in theory?

Mr. Neff: I certainly do.

The Chairman: On the other hand, you do not want those OECD regulations introduced *holus bolus* into Canada. For example, you were complaining at the first of your remarks today about the problem with the IJC.

Mr. Neff: That is right. We are working on this international form so that it will be accepted by all countries at more or less the same time. That will minimize the impact.

The Chairman: The difference between that and the IJC is that industry does have an input into it.

Mr. Neff: That is right.

The Chairman: I see. Okay.

If, you have any further comments on how we might make more effective use of the international scene in that area to reduce the cost of regulation, the burden of regulation, to call on outside information, it would be very much appreciated.

Mr. Neff: I might just say, to get it on the record, that Dr. Brydon, who was a director of the Contaminants Branch, has basically said they will adopt the recommendations coming out from OECD. As long as this input through the BIAC is functioning the way it is at the present time, we are pretty happy with that. We are not going to get everything we would like, obviously, but they are certainly aware of it and there is a real effort to get the other side, and that is good.

The Chairman: You mentioned self-regulation, which you get involved in in certain areas. Do you do this through the Canadian General Standards Board in terms of setting standards?

Mr. Neff: No, we really do not have too many directly involved with the basic industrial chemical industry. We do believe there might be some further opportunities for that, and it is an area where we would like to try to encourage some discussion. We said governments should give us an opportunity at the start to have some discussion with them as to their perception of problems, and then once these have been defined, look at the possibility that perhaps there could be standards that are self-administered within the industry rather than imposed by government.

[Translation]

M. Neff: Le sous-comité dont je fais partie s'occupe de la réglementation des produits chimiques. L'objectif principal ici consiste à se procurer ce qui équivaudrait à un passeport international d'épreuve des produits chimiques et de connaissance de leurs propriétés, passeport qui faciliterait sûrement le commerce. Ce sous-comité est également chargé de fixer certaines normes pour les épreuves en laboratoire de sorte que lorsqu'un technicien procède à une certaine épreuve, tout le monde sait de quoi il s'agit.

Le président: Êtes-vous d'accord en théorie avec cette approche?

M. Neff: Je suis parfaitement d'accord.

Le président: Vous ne voulez pas, par contre, que cette réglementation de l'OCDE soit introduite en bloc au Canada. Vous vous plaigniez notamment au début de vos observations aujourd'hui que la Commission mixte internationale vous causait des problèmes.

M. Neff: C'est exact. Nous travaillons au sein de cet organisme international afin que ce genre de réglementation puisse être accepté par tous les pays à peu près en même temps, ce qui en atténuerait l'impact.

Le président: En somme, la différence entre l'OCDE et la Commission mixte internationale, c'est que l'industrie participe effectivement à l'action de celle-là?

M. Neff: C'est exact.

Le président: Bien, je vois.

Nous vous saurions gré de toute autre observation que vous pourriez formuler sur la façon dont nous pourrions exploiter plus efficacement la scène internationale dans ce secteur et recourir à ce genre d'information extérieure, et cela tant pour réduire le coût de la réglementation que le travail qu'elle nécessite.

M. Neff: J'aimerais donc faire état du fait que le Dr. Brydon, ancien chef de la Direction des contaminants, a mentionné que cet organisme adoptera les recommandations énoncées par l'OCDE. Nous sommes très satisfaits à l'heure actuelle de notre participation au travail du Comité consultatif des entreprises et de l'industrie au sein de l'OCDE. Nous n'obtiendrons pas, bien sûr, tout ce que nous désirons, mais cette organisation est vraiment consciente de nos objectifs. Il existe entre nous un dialogue réel et cela est bien.

Le président: Vous avez parlé de votre participation à une certaine auto-réglementation dans certains secteurs. Vous fixez-vous des normes par l'intermédiaire de l'Office des normes du gouvernement canadien?

M. Neff: Non, il n'y en a pas beaucoup qui sont directement liées à l'industrie des produits chimiques. Nous croyons cependant qu'il devrait y avoir davantage d'occasions de poursuivre ce travail et nous nous efforçons volontiers de stimuler la discussion dans ce secteur. Nous avons déjà indiqué que les gouvernements devraient nous fournir l'occasion, dès le stade initial, de conférer avec eux afin de voir comment ils perçoivent les problèmes et une fois ces problèmes bien définis, d'envisager la possibilité de normes fixées et appliquées par l'industrie elle-même plutôt qu'imposées par le gouvernement.

[Texte]

The Chairman: You are talking about a setting of standards and then the means by which they are enforced?

Mr. Bélanger: That is right.

The Chairman: If there are any further details that you want to submit to us on this area, I think you would find a very receptive committee. It would certainly reduce the role of government, which would not be anathema to our undertaking here.

Overlap and duplication: First of all, do you have many examples of overlap and duplication between one federal department vis-à-vis another? Or federal and provincial? Is this a problem for you in the chemical industry?

Mr. Neff: In the environmental area, yes. You get into land use. I explained the one about the solid wastes. In the environmental you have the Fisheries Act that comes out with standards for an industry like the petroleum refining industry. Then you have the provincial approach, which is usually based more on the quality of the water in a river. Between these two there is sometimes a conflict. I think the governments have worked pretty closely to try to minimize those things. In the case of water you have the IJC, which is really a third level and which we believe is being used by one or two of those groups. In other words, how do you get the province, if you are in the federal government, to do what you want?

• 1140

The Chairman: We have been wondering that for a while.

Mr. Neff: Then you can learn something from the IJC.

It is a very complex thing. I think there is an honest effort on the part of all parties to try to minimize it. We keep saying, adopt the same form, for goodness sake, so that if you both need the information we can send a Xerox copy of the form to both agencies.

Also, there should only be one master. In other words, we keep saying, give us one postal address to be responsible for. A provincial agency comes in and says everything is fine, but the next day you get the federal fellow coming in and saying everything is not fine.

The Chairman: Would you say this is a major problem in the chemical industry, the overlap of federal and provincial?

Mr. Neff: The pressure is always there.

The Chairman: Are your costs increased substantially because of duplication and overlaps?

Mr. Neff: Yes. We have been, I guess, successful in making our points known. In the case of the alkali we would have

[Traduction]

Le président: Est-ce que vous parlez de l'établissement de normes et ensuite des moyens de les mettre en vigueur?

M. Bélanger: C'est exact.

Le président: Si parfois vous désiriez nous soumettre d'autres détails touchant ce domaine, vous constateriez, je crois, que cela ne tomberait pas dans l'oreille d'un sourd. Ce genre d'initiative réduirait certainement le rôle du gouvernement et cela ne répugne pas du tout à notre comité.

S'agissant de chevauchement et de double emploi, pouvez-vous d'abord nous apporter des exemples de ce genre de choses à l'endroit de deux ministères fédéraux ou encore des administrations fédérale et provinciales? Cela vous pose-t-il un problème dans l'industrie chimique?

M. Neff: Dans le secteur de l'environnement, oui, pour ce qui est de l'utilisation des terres, par exemple. Je vous ai expliqué plus tôt ce qui s'est passé au sujet des déchets solides. Dans ce secteur il y a d'abord la Loi sur les pêcheries qui prévoit des normes applicables à une industrie telle que les raffineries de pétrole. Il y a également l'approche privilégiée par les provinces qui est habituellement axée davantage sur la qualité de l'eau des rivières. Or ces deux réglementations sont parfois incompatibles, mais je crois que les gouvernements ont travaillé en collaboration assez étroite dans le but d'atténuer ces conflits. Dans le cas de l'eau il y a aussi la Commission mixte internationale qui constitue vraiment un troisième palier à elle seule et qui, je crois, est utilisée par les deux autres paliers ou par l'un d'entre eux. Bref, comment le gouvernement fédéral s'y prend-il pour obtenir des provinces qu'elles se conforment à sa volonté?

Le président: C'est ce que nous nous demandons nous-mêmes depuis un certain temps.

M. Neff: Eh bien, vous pouvez prendre des leçons de la Commission mixte internationale.

C'est une question très complexe et je crois que toutes les parties s'efforcent vraiment d'en venir à une solution. Nous nous évertuons à dire aux autorités d'adopter au moins une formule unique de sorte que si les deux organismes ont besoin de l'information, nous puissions faire des photocopies et envoyer le même rapport aux deux intéressés.

Je crois aussi qu'il ne devrait y avoir qu'un seul maître. Nous prions toujours les autorités de nous donner l'adresse postale d'un seul organisme envers lequel nous serions responsables. Tantôt un organisme provincial nous rend visite et nous déclare que tout va bien, tantôt un responsable fédéral vient nous voir et nous signale qu'il y a des lacunes.

Le président: Estimez-vous que le chevauchement de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux constitue un problème important dans l'industrie chimique?

M. Neff: Il y a toujours une pression quelconque exercée contre nous.

Le président: Ce double emploi et ces chevauchements ajoutent-ils substantiellement à vos frais?

M. Neff: Oui, encore que nous ayons assez bien réussi à faire valoir nos points de vue. Dans le cas des alkalis par

[Text]

avoided it. Our costs would have gone up many millions of dollars there. We grabbed the bull by the horns and we avoided that. But that does not mean it is going to go away. It will just be some other area.

The Chairman: Do you have any specific recommendations that we can make as a task force to help relieve any burden of overlap and duplication?

Mr. Neff: Yes. We see a role for the federal government in the development of scientific data, information, the dissemination of this information, and perhaps the recommendation of certain criteria. But leave the actual implementation and regulation of those to the provinces because they have the control. If you get two sets of regulations, unless those regulations are identical you are going to have two different things pulling at you; and since the philosophies are different, because one is end of pipe and the other is the river, you have two different things controlling you in two different directions.

The Chairman: You want the federal government to be a research bureau for the provinces then.

Mr. Neff: There is commonality. There are common aspects that go across. We feel they probably can provide that service, and it will be used, I am sure, by the provincial agencies. The difficulty comes in when you have two regulatory agencies both knocking on your door for slightly different reasons.

The Chairman: Is there any way you could have one inspector administering both acts so that you have only one inspector to worry about?

Mr. Neff: If the requirements are different? It would help. I do not know if you could ever do that. He is going to be paid by somebody, that inspector.

The Chairman: We have found in the meat packing business, for example, in food processing, that they often use the same inspector, if I am not mistaken.

Mr. Neff: In theory, I think the way it is in those provinces where there is an accord is that the province is supposed to be the one inspector who does it. But then you find out the end run goes through the IJC, which basically tells the inspector what he is going to be looking for.

The Chairman: I do not know whether or not it would be a big job for you, but we are trying to come to grips with this question of overlap and we have had trouble even quantifying what type of problem this is. Going back to your admonition to us at the start, if we are going to regulate or do something about overlap and duplication we should at least find out what the problem is and try to quantify it. So if you have any further information you want to submit to us on this as to whether it is an area we should place priority on, it would be most helpful to us.

[Translation]

exemple, nous avons pu éviter un surcroît de dépenses de plusieurs millions de dollars, mais uniquement parce que nous avons eu recours aux grands moyens. Cela ne veut pas dire cependant que cette situation va disparaître. Elle va refaire surface en quelque autre secteur.

Le président: Y aurait-il des recommandations particulières que nous pourrions formuler en tant que groupe d'étude et qui seraient de nature à atténuer le problème du double emploi et du chevauchement de compétence?

M. Neff: Oui. Selon nous, le rôle du gouvernement fédéral devrait consister à établir des données scientifiques, à rédiger et à diffuser l'information et peut-être à recommander certains critères. Mais ce même gouvernement devrait laisser les provinces se charger de l'application de la réglementation puisque ce sont elles qui ont le contrôle en ce domaine. Si les deux administrations établissent chacune leur règlement, nous allons, à moins que ces règlements ne soient identiques, être pris entre deux feux. Or étant donné que les perspectives sont différentes, c'est-à-dire qu'une administration ne considère que le bout du tuyau, et l'autre la rivière, il est bien sûr que notre industrie sera assujettie à deux contrôles contradictoires.

Le président: Vous désiriez donc que le gouvernement fédéral devienne un bureau de recherche pour les provinces?

M. Neff: Il y a un terrain commun. Il y a des aspects communs qui se rejoignent. Nous estimons que les provinces peuvent sans doute assurer le service d'application et que les organismes provinciaux useront de ce pouvoir. La difficulté pour nous c'est de nous trouver face à deux organismes de réglementation qui frappent en même temps à notre porte pour des motifs légèrement différents.

Le président: Y aurait-il moyen de charger un seul inspecteur de l'application des deux lois, de sorte que vous n'auriez à vous préoccuper que de ce seul inspecteur?

M. Neff: Lorsque les contraintes sont différentes? Cela pourrait être utile, mais je doute que vous puissiez réaliser cet objectif. Il faudra bien, n'est-ce pas, que cet inspecteur soit payé par quelqu'un?

Le président: Il a été constaté, si je ne m'abuse, que l'on a souvent recouru à cette méthode d'un seul inspecteur dans le secteur de l'emballage et du traitement des viandes.

M. Neff: Dans les provinces où ce genre d'accord existe, je crois que, en théorie, c'est l'inspecteur provincial qui se charge du travail. On constate cependant qu'en fin de compte tout aboutit à la Commission mixte internationale et c'est cette dernière qui dicte à l'inspecteur ce qu'il doit vérifier.

Le président: Je me demande si ce serait pour vous un gros travail de nous soumettre un rapport en ce sens. Nous nous efforçons présentement de régler cette question de chevauchement des compétences et nous nous heurtons à des difficultés même quant à la quantification de ce genre de problème. Pour revenir à votre observation du début, si nous voulons un jour réglementer ou prendre d'autres mesures du genre au sujet du chevauchement des compétences, il nous faudrait au moins définir clairement le problème et essayer de la quantifier. Si vous disposez donc d'autres données que vous aimeriez nous soumettre et si vous vouliez nous indiquer en même temps s'il

[Texte]

Mr. Bélanger: We will consider that.

Mr. Neff: Yes.

The Chairman: Plus any solutions. You have already suggested some.

Mr. Milligan: If I may add to that, even if you cannot quantify it and say there is a particular problem that costs us x dollars, perhaps you could identify specifics that you have encountered or things that might be looming on the horizon. That would be useful. There seems to be a feeling that there is a significant problem but it is hard to pin down instances where it has been a problem.

Miss M. Priest: To go back to the appeal procedure you were talking about, this desire for an appeal has been expressed by several other witnesses who have come before us, and I find that a bit troubling. You were referring to the EPA in the U.S., for example, as being a paradigm of the adversarial stance, and yet you have a regulatory agenda, a regulatory calendar, you have notice and comment on rule-making procedures under the Administrative Procedure Act. Yet in the end the appeal, the judicial confrontation, is well known. If it is not the industry that is complaining, it is other groups. How would we avoid something like this if we looked to an appeal procedure in Canada?

Mr. Neff: This is an opinion only, but I think the U.S. typically has probably gone to the other extreme. If you read their regulations they define everything; in other words, there is no room left for professional judgment. They are trying to do this now in the chemical testing, and that is just too complex an area to try to do that.

I think we are saying we would not like to go that far because there are real advantages to the consultative approach, but we think some checks have to be made. One of my colleagues calls it political toxicology, and it is a very real thing. What we are saying is, facts are facts, let us try to regulate as much as we can on those aspects. If we provide some kind of a check, and it does not need to be a court because they are probably not the best qualified people to make these judgments, I think we would bring more objectivity. Then more money would be spent solving the problems than all this other stuff surrounding them. That is the tragedy in the U.S.

Miss Priest: Do you believe there could be a check at the end without making more formal or more adversarial the earlier consultative steps and so on?

[Traduction]

s'agit d'un secteur auquel il faudrait attribuer une priorité, nous vous en serions sûrement reconnaissants.

M. Bélanger: Nous allons y songer.

M. Neff: Oui.

Le président: Veuillez nous proposer aussi les solutions que vous envisagez. Vous nous en avez déjà mentionnées quelques-unes.

M. Milligan: Pour faire suite aux propos du président, si vous ne pouvez pas quantifier le problème et préciser qu'il vous coûte un montant x, vous pourriez peut-être identifier certaines caractéristiques que vous avez rencontrées ou certaines menaces qui apparaissent à l'horizon. Cela nous serait précieux. On semble avoir l'impression qu'il y a un problème grave, mais il a été difficile jusqu'ici d'apporter des exemples précis.

Mlle M. Priest: Pour revenir à la procédure d'appel dont vous avez parlé, ce souhait nous a été exprimé par plusieurs autres témoins et je trouve cela un peu déconcertant. Vous avez mentionné par exemple, que l'Agence américaine de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*) pourrait servir de modèle de la méthode de la confrontation judiciaire et portant il existe, en vertu de la loi américaine sur les procédures administratives (*Administrative Procedure Act*), une liste des règlements à établir, un calendrier, des avis et commentaires sur les procédures de réglementation. Or chacun sait que le processus aboutit toujours à une confrontation judiciaire. Si ce n'est pas l'industrie qui porte plainte, ce sont d'autres groupes. Comment pourrions-nous éviter un tel état de chose ici au Canada, si nous songions à établir une procédure d'appel?

M. Neff: Je suis d'opinion que les États-Unis sont probablement allés à l'extrême. Si vous lisez leur réglementation, vous vous rendez compte qu'ils définissent tout et qu'il n'existe aucune latitude pour un jugement d'expert. Ils tentent de faire la même chose maintenant pour les épreuves de produits chimiques et c'est un secteur qui est simplement trop complexe pour se prêter à un tel procédé.

Je crois que nous ne désirerions aucunement aller aussi loin parce que l'approche consultative comporte de réels avantages. Nous estimons cependant qu'il faut prévoir un recours quelconque. L'un de mes collègues a appelé ce phénomène la toxicologie politique et je crois en effet qu'il s'agit d'un phénomène très réel. Ce que nous croyons essentiellement, c'est qu'il faut s'efforcer de réglementer ces aspects autant que possible. Si nous établissons un contrepoids quelconque, et il n'est pas nécessaire que ce soit un tribunal, car les hommes de loi ne sont sans doute pas les plus compétents pour trancher ce genre de question, je crois que nous doterons le processus d'une plus grande objectivité. On pourrait ainsi consacrer plus d'argent à résoudre les problèmes qu'on le fait présentement à cause des querelles judiciaires. Pour moi cette situation aux États-Unis est pathétique.

Mlle Priest: Croyez-vous qu'il serait possible d'établir un système de recours à l'issue, sans que les stades de consultation antérieure ne soient marqués d'une rigidité et d'une hostilité plus grandes?

[Text]

Mr. Neff: We are really advocating two things. We are advocating earlier consultation when the idea is hatching, when it is being evolved. We are not saying exclusively the chemical industry; if there are other people, other affected parties, that need to be involved, bring them in. In other words, let us get all of these concerns before the cake is baked. It is very difficult to unbake a cake. We are saying get the various points of view on the table at an early stage. I think I have enough confidence in most of the people who are working in government that a good decision will probably come out at that point. But if you go ahead and do not get those facts on the table and somebody in isolation comes up with something, then you get into the face-saving and all the other reasons for keeping a certain position.

We are saying, let us get the facts out. If our facts stand up under scrutiny—and they are scientists over there; they will not just listen to anything we say if it is not true—then we think they should at least be taken account of. Then couple that with some kind of a third-party appeal system, not a court, where there is the possibility. I think if you have that early consultation you will not need that. It will just happen.

The Chairman: I do not think there are any more questions.

In closing, we will order that your submission be appended to our transcript. The next meeting of the regulatory reform task force will be on Wednesday at 3.30, when we will be meeting with the Nova Scotia office of deregulation and paperburden.

Lastly, I would like to thank you, first of all, for agreeing to provide us with further information regarding your comments on the access to information bill, on overlap and duplication, on the four points that you mentioned, Mr. Neff, you were going to expand upon, and the OECD information on confidentiality. I would also like to thank you, on behalf of the committee and its staff, for your very helpful and practical comments on the consultative process, on SEIA, on confidentiality particularly. I think we have seen a different aspect today from the one we have been shown by certain witnesses before. It has been very helpful to us. May I say again, thank you very much.

• 1150

We stand adjourned until Wednesday.

[Translation]

M. Neff: Nous préconisons vraiment l'établissement d'un système à deux volets. En premier lieu nous favorisons une consultation dès le stade initial, lorsque l'idée se fait jour, lorsqu'elle est en germination. Nous ne voulons pas parler exclusivement de l'industrie chimique. S'il y a d'autres parties qui sont touchées, qui ont besoin de participer à cette action, il importe de solliciter aussi leur concours. En d'autres termes, il faut que toutes les préoccupations soient formulées avant la cuisson du gâteau, car il est très difficile de décomposer ensuite ce gâteau en ses éléments constitutifs. Nous souhaitons donc que tous les points de vue soient débattus dès le stade initial. J'ai suffisamment confiance en la compétence de la plupart des hauts fonctionnaires pour croire que de ce processus jaillira sans doute une décision judicieuse. Si par contre vous allez de l'avant sans ce genre de concertation préalable et si un technocrate dans une tour d'ivoire en vient à une décision, il vous faut alors sauver la face et justifier la décision prise et il y a aussi toute sorte d'autres raisons qui vous commandent de maintenir une certaine position.

Il importe donc, croyons-nous, que tous les faits soient présentés bien clairement et si nos arguments résistent à l'examen—et bien sûr nos interlocuteurs du gouvernement ont toutes les connaissances scientifiques voulues pour ne pas se laisser prendre à des arguments qui ne seraient pas fondés—eh bien, nous croyons qu'il faudrait au moins en tenir compte. En deuxième lieu, il faudrait établir un mécanisme quelconque de recours à un tiers qui ne serait pas un tribunal, lorsque cela est possible. Je crois d'ailleurs que si nous disposons de ce processus initial de consultation, ce mécanisme ne sera guère forcé d'intervenir.

Le président: Je crois qu'il n'y a pas d'autres questions.

Pour terminer, veuillez croire que nous donnerons instruction d'annexer votre mémoire à la transcription du présent texte. La prochaine réunion du Groupe d'étude sur la réforme de la réglementation aura lieu mercredi à 15 h 30. Nous accueillerons alors les représentants du Bureau de la Nouvelle-Écosse chargé de l'épuration des règlements et des contraintes paperassières.

Permettez-moi finalement de vous remercier d'avoir consenti à nous présenter, à une date ultérieure, des précisions au sujet de vos commentaires sur le projet de loi visant l'accès à l'information; sur le chevauchement des compétences et le double emploi; sur les quatre points que vous avez promis de développer davantage, monsieur Neff; et sur l'information de l'OCDE au sujet du caractère confidentiel de certains renseignements. Je vous remercie également, au nom du groupe d'étude et de tout le personnel, de vos commentaires très précieux et pratiques à la fois sur le processus de consultation, sur l'analyse d'impact socioéconomique et sur le caractère confidentiel de l'information. Vous nous avez présenté aujourd'hui, je crois, un aspect différent de celui que certains témoins antérieurs ont fait valoir. Votre intervention nous a été des plus utiles et encore une fois je vous en remercie chaleureusement.

Les délibérations sont ajournées jusqu'à mercredi.



If undelivered return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Chemical Producers' Association:

Mr. J. Bélanger,
Mr. W. Neff.

De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques:

M. J. Bélanger,
M. W. Neff.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Wednesday, October 15, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mercredi 15 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

DERNIER DÉPÔT MATRIAL

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 15, 1980
(40)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden: Mr. M. Cleland; Mrs. M. Richardson and Ms. P. Hyland.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Cleland made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden be filed as an exhibit. (*See Exhibit RR-12*)

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 OCTOBRE 1980
(40)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden: M. M. Cleland; M^{me} M. Richardson et M^{me} P. Hyland.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Cleland fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden soit déposé comme pièce. (*Voir pièce RR-12*)

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 15, 1980

• 1539

[Text]

The Chairman: If you will come to order we will continue our reference into regulatory reform. We are very happy to have with us today three people from the Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden. They have been into this game a lot longer than we have and we appreciate the fact that you have come here and that you are going to let us benefit from your experience. As I understand the way you will be proceeding, you are going to make some opening comments then perhaps we can have an informal discussion with you. Thank you very much. Mr. Cleland.

• 1540

Mr. Michael Cleland (Director, Economics and Development, Province of Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden): I understand that time is short. I think my comments will be brief and then we can proceed from there. I would like to start by thanking the task force for giving us the opportunity to appear before you. I think it is fair to say that the subject, regulatory reform, is one that has occasioned great interest in our province and, I guess, across the country, and I think that that and the fact of its complexity suggest that a thorough airing would be useful.

I should preface my remarks by describing the situation we are in. It is a little unusual. As you are probably aware, the Nova Scotia government has taken the view, or took the view going on two years ago now, that it should seek a broad spectrum of public advice in designing its approach to the problem of deregulation and paper burden.

As a result, in early 1979 the premier formed the Premier's Task Force on Deregulation and Paper Burden and I will describe the task force and some of its activities in a few minutes. The task force recently completed its interim report to the government and that report includes a number of specific recommendations as well as a number of what we have called proposals or suggestions for further work, and it is important to distinguish between those.

The government at this point has expressed considerable interest in the report but it has not as yet adopted any of the recommendations or accepted it formally. As a consequence, I am speaking to you today as secretary to the task force and my remarks will essentially reflect the views of the task force rather than the views of the government of Nova Scotia. I should also add that these remarks draw primarily from the task force report, but as I mentioned it has not yet been publicly released. When it is, we would like to make it available to you but at this point we are unable to do so.

As I mentioned, the task force was created by the premier in January of 1979. It was drawn from a broad cross-section of the community, roughly 50 people who were called together by the premier and invited to address themselves to the question

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 15 octobre 1980

[Translation]

Le président: À l'ordre s'il-vous-plaît. Nous allons maintenant reprendre nos débats sur la réforme de la réglementation. Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui trois membres du Nova Scotia Office for Deregulation and Paper Burden. Vous avez passé beaucoup plus de temps que nous sur le sujet et nous apprécions grandement votre présence ici. Nous vous remercions également de bien vouloir nous faire bénéficier de votre expérience. Je pense que vous voulez tout d'abord nous entretenir sur certains sujets et que nous pourrions ensuite discuter et poser des questions, c'est bien cela? Merci beaucoup. M. Cleland.

M. Michael Cleland (Directeur, Économie et Développement, Nova Scotia Office for Deregulation and Paper Burden): Je pense que le temps est assez limité. Je vais essayer d'être bref et nous pourrions ensuite passer à la discussion. Je voudrais tout d'abord remercier le groupe d'étude qui nous a invité à présenter le résultat de nos travaux. Il serait juste de dire, je pense, que le sujet qui nous occupe, la réforme de la réglementation, a suscité beaucoup d'intérêt en Nouvelle-Écosse et même dans le pays en entier, et je pense que pour cette raison et à cause de la complexité du sujet, il serait bon de bien l'expliquer.

Je devrais tout d'abord vous décrire la situation un peu inhabituelle dans laquelle nous nous trouvons. Comme vous le savez sans doute, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse avait décidé, il y a deux ans, de faire une large consultation publique afin d'aborder dans le bon sens le problème de la déréglementation et de la réduction de la paperasserie.

Suite à cela, au début de 1979, le premier ministre formait le groupe d'étude du premier ministre sur la déréglementation et la réduction de la paperasserie. Je vous parlerai du groupe d'étude et de ses activités dans quelques minutes. Le groupe d'étude a terminé son rapport intérimaire au gouvernement il n'y a pas longtemps et ce rapport comprend un certain nombre de recommandations ainsi qu'un certain nombre de propositions ou suggestions pour aller plus loin; il est important de faire la distinction entre elles.

Le gouvernement jusqu'à présent s'est dit très intéressé par le rapport mais ne l'a pas encore accepté officiellement et n'a encore adopté aucune recommandation. Je m'adresse donc à vous aujourd'hui en tant que secrétaire du groupe d'étude et ce que je dirai ne devra pas être interprété comme reflétant la position du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Je devrais aussi ajouter que ces remarques sont tirées du rapport du groupe d'étude qui, je le répète, n'a pas encore été rendu public. Aussitôt qu'il l'aura été, il sera mis à votre disposition, mais pour l'instant, c'est impossible.

Comme je l'ai déjà dit, le groupe d'étude a été créé par le premier ministre en janvier 1979. Il a été formé à partir d'un large échantillon représentatif de la communauté. Environ 50 personnes ont été réunies par le premier ministre et invitées à

[Texte]

of deregulation, as it was referred to at that time. Over the course of a few months that was sorted out into a more orderly process.

The task force was given terms of reference or, in fact, it developed its own terms of reference, and these were subsequently ratified by the premier. The basic terms of reference involved, one, determining priority areas for regulatory reform. In other words, identifying where the problems were and attacking them directly. The other more general item was to look at regulatory process and from that to prepare a set of principles which would govern regulatory activity, and finally, and even more generally, to promote more efficient and cost effective regulations, particularly in the area of administration of regulations.

In its deliberations the task force has sought to balance the various public and government needs and interests and I think, speaking as a staff member to the Task Force, quite effectively. They have attempted to draw from various sections of the public, sought public input by advertisement, asked for submissions and received a great number of submissions and finally, I think the interim report has reflected that type of balance.

As a side comment in that regard, I think it is worth noting that although this type of process with a task force of this sort, although very, very difficult to manage just by virtue of the number of people involved, I think has proven to have a considerable number of advantages, not the least of which is the balance that is brought to bear by the people who have been involved—certainly members of the public. Some of them will come with axes to grind, but I think our experience is that a fair number of them will come with a sense of the broader public interest and I think there is an important principle there.

Just briefly, on the way the task force was organized, it formed itself into six sector committees and a steering committee. The sector committees addressed the terms of reference which was to look into particular regulatory problem areas, and they went at things like rent control and things like the Planning Act and trucking regulations—a very wide range of regulatory areas. The steering committee oversaw their work and the other thing it did was to look at the general process of regulation, and throughout this process the task force received secretarial support from the Department of Development from a small group.

Essentially you are looking at the staff of the task force. Just looking over the work program of the past year, in a sense I would say it was a sequential type of thing. Going at the particular regulatory problem areas, I suppose that was a logical first step. The effect, in addition to anything else, was to provide a kind of educative process for the task force members; they began to learn what the problem was. What appeared to be a problem on the surface often turned out to be a little different when you got into it a little farther.

[Traduction]

exprimer leurs points de vues, sur la dérèglementation, comme on l'appelait à l'époque. Au bout de quelques mois, l'approche était devenue plus ordonnée.

Le groupe d'étude s'est vu attribuer, je devrais plutôt dire s'est donné un mandat qui a, par la suite, été ratifié par le premier ministre. Ces attributions de base étaient premièrement de déterminer les secteurs prioritaires, c'est-à-dire repérer les secteurs où il y avait un besoin de réforme et s'y attaquer. La deuxième partie du mandat général consistait à examiner le processus de réglementation et à partir de ces observations, énoncer un ensemble de principes qui régiraient les activités de réglementation et enfin, d'un point de vue encore plus général, promouvoir une réglementation efficace et rentable, surtout du côté de l'administration de la réglementation.

Dans ses délibérations, le groupe d'étude a tenté de maintenir un juste équilibre entre les divers besoins et intérêts publics et gouvernementaux. En tant que membre du groupe, je crois qu'il y a réussi. Nous avons tenté de consulter des secteurs assez diversifiés du public, nous avons fait de la publicité pour que le public participe, nous avons demandé des suggestions et en avons reçues beaucoup et enfin, je pense que le rapport intérimaire reflète bien cet équilibre.

À cet effet, il serait bon de noter que bien qu'un groupe d'étude de cette nature soit très difficile à mener, il n'y a qu'à considérer le nombre de personnes impliquées, je pense qu'il présente de grands avantages, entre autres, l'équilibre qui est apporté par les personnes impliquées, surtout les membres du public. Certains se présentent avec des revendications personnelles, mais l'expérience a prouvé que la plupart se préoccupent de l'intérêt public et ça, je pense, c'est un principe très important.

Voici maintenant, en bref, comment le groupe était organisé. Il s'est divisé en six comités sectoriels et un comité directeur. Les comités sectoriels se sont attaqués au mandat qui était d'examiner les secteurs où il existait des problèmes de réglementation et ils se sont penchés sur des choses comme le contrôle des loyers, le *Planning Act*, la réglementation du camionnage—un très large éventail de secteurs de réglementation. Le comité directeur quant à lui surveillait le travail fait par les comités et s'occupait d'étudier le processus général de réglementation. Tout au long de ses travaux, le groupe d'étude a reçu l'assistance du ministère du Développement pour ses travaux de secrétariat.

Presque tout le personnel du groupe d'étude est ici. Si l'on regarde le programme de travail de l'année dernière, je dirais que c'était un programme séquentiel. Je suppose que commencer par repérer les secteurs qui présentaient des problèmes de réglementation était le premier geste logique à poser. Un autre des effets bénéfiques de cette façon de faire a été d'amener progressivement les participants à comprendre le problème. Ce qui bien souvent apparaissait comme un problème au début ne résistait pas toujours à l'analyse.

Basically, the tasks undertaken in order of priority were (1) a review of outstanding existing problems; (2) a review of

Principalement, les tâches entreprises par ordre de priorité consistèrent à: (1) passer en revue les problèmes les plus

[Text]

obsolete regulations, and in that area we took three departments and went through their regulations and came out in all three cases with reports which resulted in a number of useful changes; (3) an on-going review of new regulations; the task force was given the mandate by the premier to look at new regulations as they emerged—in other words, to try to catch new problems as they came in the back door before they became problems; (4) an assessment of desirable changes in the process which will form the bulk of my comments today, and finally, some attention to the problem of paper burden—limited attention just by virtue of the limited resources we have.

As I mentioned at the outset, the task force has put forward its ideas in two different forms. One was a number of specific recommendations dealing with things that it was felt the government could implement very quickly. By way of example, there is a need in Nova Scotia for a consolidation of regulations, something which has been needed for a number of years but just has not happened; the need for a central access to government for people to find out about regulations, some sort of toll-free number, things which the task force felt were relatively inexpensive to implement. I think, from the comments we have received, it was agreed that they were relatively non-controversial as well, there were things that people could readily accept.

The other thing, things which were not couched as recommendations exactly but as proposals, go to the question of a new regulatory process. These were drawn from some of the basic sources, I think some of the ones that you have come across, including of course of the *Economic Councils' Responsible Regulation* which we found to be a very useful source document, and we have drawn heavily upon it. What we did with that, in essence, was to take a lot of those ideas, put them in the context of Nova Scotia and the context of the problems we saw in Nova Scotia and, I guess more importantly, in the context of what we saw as the ability of a smaller jurisdiction to create committees or to create review processes and that kind of thing.

I should just note that the summary which follows does a certain injustice to the ideas in the report inasmuch as it is a summary. I think the ideas underlying these things are very complex, as you have undoubtedly encountered, but I will run through them and if you wish we can return to them.

The first thing we dealt with is the question of consultation and advance notice; the whole business of getting out to the public. The Task Force summarizes a number of principles which we feel should underly whatever structural or process changes are made. The first is simply that there should be a requirement for consultation on most new regulatory proposals. That poses a problem, of course, what is "most", and that is something, frankly, we have not come fully to grips with, where the threshold should be. Nonetheless, there should be some consultation and it would vary with the magnitude of the proposal.

An important issue is the need for balanced commentary. I think one of the things that emerges is that commentary often

[Translation]

apparents; (2) passer en revue les règlements désuets (à cet égard, nous avons examiné les règlements de trois ministères et dans les trois cas, nos recommandations ont été très bénéfiques); (3) passer en revue régulièrement les nouveaux règlements (le premier ministre a demandé au groupe d'étude de réviser les nouveaux règlements dès leur sortie pour éviter les problèmes avant même qu'ils ne se produisent); (4) évaluer les changements souhaitables dans le processus, ce que je vais essayer de faire aujourd'hui principalement et enfin, à examiner, de façon limitée à cause de nos ressources, le problème de la paperasserie.

Comme je l'ai mentionné au début, le groupe d'étude a présenté ses idées sous deux formes différentes. La première a consisté en une série de recommandations spécifiques sur certains points qui pouvaient être appliquées très rapidement. Par exemple, le besoin de consolider et de centraliser la réglementation en Nouvelle-Écosse existe depuis de nombreuses années, et ça n'a jamais été fait. Le besoin qu'a la population d'un service central d'information sur les règlements gouvernementaux; une espèce de service téléphonique sans frais. En fin de compte, des choses peu chères à implanter. D'après les commentaires que nous avons reçus, je pense qu'elles n'ont pas trop soulevé de problème et que c'était des choses que le public pouvait accepter rapidement.

La deuxième forme de présentation a consisté à présenter les suggestions, et non les recommandations, sur le processus de réglementation. Elles ont été tirées de quelques documents de base que vous connaissez probablement, entre autres évidemment le document du Conseil économique intitulé *Rationalisation de la réglementation publique* qui nous a été très utile et dont nous nous sommes largement inspirés. Ce que nous avons fait en réalité, a été de prendre beaucoup des idées contenues dans ce document et d'essayer de les appliquer dans le contexte des problèmes de la Nouvelle-Écosse et surtout, d'évaluer les possibilités pour une plus petite entité de mettre sur pied des comités, d'instaurer des systèmes de révision et autres choses du même genre.

Je vous prierais de noter que le résumé qui suit ne rend pas justice aux idées contenues dans le rapport à cause de sa nature-même. Je pense qu'elles sont très complexes comme vous l'avez sans doute constaté. Je vais commencer par vous les exposer et nous pourrions ensuite en discuter si vous le désirez.

Le premier point auquel nous nous sommes attaqué concernait la consultation et les avis; tout ce qui touche l'information du public. Le groupe d'étude résume un certain nombre de principes qui à notre avis devraient être appliqués lorsque tout changement dans la structure ou dans le système est fait. Le premier consisterait tout simplement à voir une consultation obligatoire sur la plupart des propositions de règlement. Cela pose un problème bien entendu. Qu'entend-on par «la plupart»? Où devrait être la limite? Pour être franc, nous ne le savons pas encore. Une chose est certaine cependant, il devrait y avoir des consultations et ces consultations devraient varier selon l'importance de la proposition.

Un autre facteur important est la représentativité dans les commentaires. L'un des problèmes à cet égard est que la

[Texte]

comes from the clients of the regulators; getting more balanced commentary from other people is a more difficult question. I think there are ways at least to move in that direction if not achieve the most balanced commentary.

One of the things that the task force proposed was the creation of an external advisory body to advise government on an on-going basis on the subject of regulatory process. The idea was not that this body would review regulations themselves, but that it would assist or advise in the making of regulatory policy. It would, for example, advise as to the most appropriate approach to consultation, something which I think the task force feels, by virtue of being on outside body and with its good solid links to the community, it would be well placed to do.

• 1550

In order for consultation to work, of course, there has to be advance publication and that publication should be at some time before the thing is fixed; before it is impossible to make changes. Finally, the notice should include sufficient information in clear language so that someone can readily decide whether, indeed, they are affected by the regulation or not.

Concerning perspectives needed in review of regulations, I guess we summed it up as basically five perspectives; political in the sense of the legislature, public and technical including socio-economic, administrative and legal perspectives.

Dealing with the first, we felt that the role of the legislature should be strengthened in Nova Scotia. In the past, the new regulations were tabled before the House; that practice has been discontinued. I think it is felt by the task force that it should be reinstituted and, in all probability, a standing committee of the legislature should be in a position to review new regulations.

We felt that new regulations should be accompanied in each case by a statement which addresses a certain list of questions, at least to the extent of indicating that a question may not be applicable, but at least there should be evidence that the question was asked. The most obvious one is intent. What is the regulation trying to achieve? We would then ask what alternatives there are and have they been examined.

Concerning cost effectiveness, what are the costs of the alternatives? More generally, what is the balance of costs and benefits to society in doing anything in the area of regulation? Who is affected, negatively or positively? One of the concerns which came up frequently in our investigation was duplication and overlap and it is simply a matter of that asking that question. Sometimes the answer will be surprising; does the proposed measure duplicate, overlap or conflict with the regulations or policies of another agency or jurisdiction?

Administration and Paper Burden is a catch-all which, as it turned out—I do not know if your experience would support this, but certainly ours does—is a small thing, but something that has a major impact on the perception of the public on the

[Traduction]

plupart des commentaires viennent des clients de ceux qui font les règlements et il est plus difficile d'obtenir des commentaires d'autres personnes. Je pense qu'il serait possible d'améliorer cet aspect pour parvenir à un plus juste équilibre dans les commentaires.

L'une des suggestions faites par le groupe d'étude consistait à créer un groupe consultatif externe pour conseiller le gouvernement de façon suivie sur le processus de réglementation. Le but n'était pas de créer un groupe qui réviserait les règlements mais plutôt qui apporterait son aide et ses conseils pour l'établissement des politiques de réglementation. C'est lui par exemple qui pourrait suggérer quelle serait l'approche la plus appropriée pour la consultation. Le comité pense que le fait qu'il soit externe et qu'il ait des liens solides dans la communauté en fait l'instrument tout désigné pour faire ce genre de suggestion.

Pour que le système de consultation puisse fonctionner, il faut que le règlement soit publié à l'avance, avant qu'il ne soit complètement arrêté et qu'il ne soit plus possible d'y apporter des modifications. Finalement, l'avis devrait être suffisamment clair et explicite pour que les gens puissent rapidement décider s'ils sont touchés ou non par ce règlement.

Nous avons envisagé la question de la réforme de la réglementation sous cinq angles différents: politique, dans le sens de la législature, public et technique, incluant l'aspect socio-économique, administratif et légal.

En ce qui a trait au premier, nous pensons que le rôle de la législature devrait être renforcé en Nouvelle-Écosse. Anciennement, les nouveaux règlements étaient déposés devant la Chambre; cette pratique a été discontinuée. Je pense que le groupe d'étude est d'avis que l'on devrait revenir à cette pratique que tout probablement un comité permanent attaché à la législature serait en position de revoir les nouveaux règlements.

Nous pensons que les nouveaux règlements devraient tous être accompagnés d'un énoncé qui répondrait à un certain nombre de questions ou qui dirait que telle ou telle question ne s'applique pas ou à tout le moins qu'elle a été posée. La plus évidente serait le but. Quel est le but de ce nouveau règlement? Nous pourrions alors demander s'il y aurait des solutions de rechange et si elles ont été examinées.

À propos de la rentabilité, quels sont les coûts des solutions de rechange? De façon plus générale, quel est le rapport coût-bénéfice pour la société si l'on travaille dans le domaine de la réglementation? Qui est touché? Positivement ou négativement? L'un des objets de préoccupation que nous avons le plus souvent rencontré dans notre étude a été la duplication et le chevauchement dans la réglementation. La mesure proposée répète-t-elle en tout ou en partie une autre mesure ou vient-elle en conflit avec un règlement ou une politique d'une autre compétence? La réponse est parfois surprenante.

Je ne sais pas si vos travaux vous ont appris la même chose que nous, à savoir que l'administration et la paperasserie en fin de compte ne sont pas de si gros problèmes mais qu'elles ont une influence très importante sur la perception que le public a

[Text]

way they see regulations and the way they react to regulations. A lot of small improvements can be made; small improvements that do not cost much, but which will have a major impact. I think this is important. We would ask questions, for example, such as can affected persons easily determine what regulations apply to them and how they can comply. When multiple approvals are required, is there a way to co-ordinate the approvals, can you have something like one stop shopping? Are published documents, guidelines and forms readily available; are they clear; are they written in nontechnical language or are there explanations to accompany things that are written in nontechnical language? On forms, or in association with forms, is all the requested information necessary and is all the necessary information requested? Erring on either side is going to result in delay and problems. Has an attempt been made to minimize the number of forms, documents and so on? Frequently more is asked for so that everything is covered. Has an attempt been made to minimize record retention? I think in the light of some of the work that has been done in the federal government and in light of some things we know about generally, in Nova Scotia, that is a real issue. It is something that should be dug back into, but at the very least with new regulations an attempt should be made not to make the problem any worse. Can an applicant readily identify a person to contact who is fully informed? In other words, is there one number or one name that they can turn to?

Concerning the time required from application to approval, what delay might there be? On discretion in administration, again a general problem area, something that came up in a number of places, something that is unavoidable in a number of cases. There is bound to be discretion, in fact there should be in some cases, but there should be some way that the public can find out what discretion there is, what guidelines are being used in making decisions. Is there provision for recourse, and if so, can someone readily find out what procedure they should follow?

Finally, legal authority. As it stands right now in Nova Scotia, regulations are not approved by the Attorney-General's department. For the most part they go through in pretty good form, but problems arise in drafting, possibly occasionally in the legal authority, so we would simply ask whether the regulation is authorized by the statute pursuant to which it is made. Is it an unusual or unexpected use of the authority granted by the statute and are the form and draftsmanship in accordance with the established standards? Those items, by the way, are actually written into the Regulations Act but that part of it has never been proclaimed.

[Translation]

des règlements et sur la façon dont il réagit à leur égard. Il y a moyen de faire de petites améliorations qui ne coûtent pas cher mais qui auront un impact très grand. Je pense que c'est important. Nous pourrions demander par exemple s'il est possible aux personnes touchées de déterminer facilement quel règlement les affecte et comment ils peuvent s'y conformer. Lorsqu'on a besoin de plusieurs approbations, n'y aurait-il pas moyen de coordonner le tout pour pouvoir tout faire à la même place? Les documents publiés, les lignes directrices et les formulaires peuvent-ils être obtenus facilement, sont-ils clairs, sont-ils rédigés pour être compris de tous ou y a-t-il un document d'accompagnement pour expliquer ce qui est écrit en langage trop technique? En ce qui a trait aux formulaires, est-ce que tous les renseignements demandés sont nécessaires et est-ce que tous les renseignements nécessaires sont demandés? Une erreur dans un sens ou dans l'autre entraînera des retards et des problèmes. A-t-on essayé de réduire le nombre de formulaires, de documents et de choses du genre? On en demande souvent plus que nécessaire pour que tout soit couvert. A-t-on essayé de moins retenir les dossiers? Je pense, à la lumière de certains travaux qui ont été faits au gouvernement fédéral et à la lumière de ce que nous savons en Nouvelle-Écosse, que c'est très important. C'est un sujet qui devrait être étudié plus en profondeur, mais à tout le moins en ce qui a trait à la nouvelle réglementation, on devrait faire un effort pour ne pas empirer le problème. Une personne qui a fait une demande quelconque peut-elle se référer à quelqu'un qui est bien informé? Autrement dit, y a-t-il un nom ou un numéro de téléphone pour les guider?

Quel est le laps de temps qui s'écoule entre une demande et son approbation, quel retard peut-il y avoir? Du côté de la discrétion en administration, un autre secteur où il y a un problème, un sujet qui est revenu à plusieurs endroits, un problème inévitable dans bien des cas. Il doit exister une certaine discrétion, c'est même nécessaire dans certains cas, mais il devrait y avoir des moyens pour le public d'en connaître la nature, quelles lignes directrices sont suivies dans la prise de décision. Existe-t-il des moyens de recours, et le cas échéant, est-il facile de savoir comment s'en prévaloir?

Finalement, l'autorité légale. Présentement, les règlements ne sont pas approuvés par le ministère du Procureur général en Nouvelle-Écosse. La plupart sont assez bien faits, mais certains problèmes existent dans leur rédaction, et parfois dans leur aspect légal. Nous demanderions donc simplement si le règlement est autorisé par le statut dont il découle. S'agit-il d'un usage inhabituel ou inattendu de l'autorité accordée par le statut et la forme et le libellé sont-ils faits selon les règles de l'art? Tous ces points, soit dit en passant, sont bel et bien inscrits dans la Loi sur les règlements mais cette partie-là n'a jamais été proclamée.

• 1555

The coverage of a review system such as we might propose, I think this is an area where you start to get into problems just by virtue of the danger of causing the whole system to come to a halt. We think all regulations whether direct or of a social

Dans un système de révision à grande portée comme celui que nous pourrions proposer, je crois que le risque de problèmes s'accroît, simplement à cause du danger de provoquer l'arrêt du système en entier. Nous pensons que tout règlement

[Texte]

nature should be covered. The definition of regulations poses a problem. The definition in Nova Scotia is not dissimilar to the federal definition, and by virtue of its lack of clarity a great number of what have the effect of regulations would slip out of any system that you might propose to review regulations. There is a need obviously in any system to incorporate a number of thresholds for notice, consultation and detailed analysis. I do not think it is reasonable to assume that a great degree of analysis or consultation is possible in every case. I think an important principle is that the responsibility for undertaking reviews or for doing consultation should rest with the departments. I think one of the clear things is that the people who are closest to the thing should have the responsibility. There should be some procedure and some review system to make sure that they are living up to that responsibility, but nonetheless that is where it should rest.

And finally, in some of the procedures there will be cases where confidentiality is at issue and any procedure you have should respect that. When we talk about the body charged with regulatory review, we are indicating something which we call a central review, a central regulatory review agency.

Among the other things which we think it should contend with or would have to contend with in almost any jurisdiction, one of the high priorities in its mandate is the establishment and management of a system of on-going periodic review of existing regulations. The task force has come to grips with a fair number of the regulations, but it has by no means done more than put a small dent in the whole edifice.

The review of existing regulatory programs, when necessary, should be permitted to extend beyond them to the statutes. Inevitably we found that when we go to look at regulations, frequently there are regulatory statutes or statutes having regulatory effect such as rent review, or in other cases the regulations flow so directly from the statute that any attempt at regulatory reform necessarily must go back to the parent statute.

Part of the regulatory review function should be keeping an eye on new regulatory programs as they are emerging to anticipate problems that might arise. Finally, what we really envision is a body that has in a sense, the regulation management function, analogous to Treasury Board which has a comprehensive mandate to look after the expenditure function.

Finally, we identified four organizational principles, or four organizational elements, which we have not yet put into a structure because a number of questions still have to be answered. One is the need for a central review body. This will be probably attached to one of the existing central agencies and it would be a small body having basically a policy procedure-making function and a monitoring function. I have already talked about an external advisory body, a group of people drawn from a broad cross-section of the public who would advise, in general, on regulatory policy.

[Traduction]

à portée directe ou sociale devrait être inclus. La définition même de règlement pose un problème. La définition qu'on en donne en Nouvelle-Écosse est semblable à celle qu'en donne le fédéral et, dû à son manque de clarté, beaucoup de quasi-règlements échapperaient à tout système qui viserait à réviser la réglementation. Tout système doit évidemment imposer certaines limites aux avis, aux consultations et aux analyses détaillées. Je ne crois pas qu'il serait raisonnable de penser qu'une analyse très serrée ou une consultation exhaustive soit possible dans chaque cas. Je crois cependant qu'il est très important que la responsabilité d'entreprendre des révisions ou de faire des consultations incombe aux ministères. Il est évident à mon avis que les personnes directement concernées devraient avoir cette responsabilité. Il devrait y avoir certaines marches à suivre et certaines vérifications faites pour voir à ce qu'elles l'assument vraiment, mais quoi qu'il en soit, c'est là que cette responsabilité devrait être.

Finalement, il se présentera des cas où le caractère confidentiel de certains règlements devra être respecté et tout système devra avoir assez de souplesse pour pouvoir le faire. Lorsque nous parlons d'un groupe chargé de la révision de la réglementation, nous parlons d'une agence centrale chargée de la réforme de la réglementation.

L'une des principales difficultés auxquelles l'agence aurait à faire face serait, pour respecter l'une des plus importantes priorités de son mandat, de créer et d'administrer un système permanent de révision de la réglementation existante. Le groupe d'étude s'est attaqué à un bon nombre de règlements mais il n'a remué qu'une pelletée de terre dans toute la montagne.

La révision de programmes existants devrait pouvoir aller jusqu'à la révision des statuts quand c'est nécessaire. Inévitablement, nous avons trouvé qu'en examinant certains règlements, il y avait souvent des statuts réglementaires ou encore des statuts qui avaient un effet de réglementation comme dans le cas de la révision des loyers par exemple. Il y avait aussi d'autres cas où les règlements découlaient très directement d'un statut. Dans les deux cas, nous nous sommes rendus compte que toute espèce de tentative de révision nous obligeait à remonter jusqu'au statut.

Le groupe chargé de la révision de la réglementation devrait aussi avoir pour fonction de surveiller les nouveaux programmes de réglementation afin d'éviter que d'autres problèmes ne surgissent. En fin de compte, ce que nous verrions serait la création d'un groupe chargé d'administrer la réglementation dans son ensemble de façon analogue à ce que fait le Conseil du Trésor du côté des dépenses.

Enfin, nous avons identifié quatre principes organisationnels ou plutôt quatre éléments d'organisation que nous n'avons pas encore pu structurer parce que certains problèmes restent encore à résoudre. L'un d'eux est la nécessité d'avoir un petit organisme central qui serait probablement rattaché à l'une des agences centrales existantes et qui devrait assumer des fonctions de surveillance et d'établissement de procédures et de politiques. J'ai déjà parlé d'un groupe externe de personnes issues de différents milieux dont la tâche consisterait à donner des conseils en général sur les politiques de réglementation.

[Text]

The need for one body to have the final responsibility for regulatory drafting goes to the question of the problem we now have with the Regulations Act, the need for consistency and clarity, and so on. Finally, we feel that the legislature should have a role. The legislature should have new regulations tabled before it and it should be in a position periodically to review existing regulations to see whether there are outstanding problems. That is basically the gist of the task force report.

Going a little beyond that and maybe underlying it are what I have called some cautions which I think are not reflected, at least not explicitly, in the report which I do not think the task force would disagree with. I think one of the lessons that emerges is that it is very easy to conclude that there is a problem. Everybody talks about it; everybody says regulation is a problem. And I think having done so, at least it is possible to draw that conclusion without really appreciating what the dimensions of the problem are and to move immediately into high profile solutions. So, taking some of the principles which I think should underly any thinking on the subject of regulatory reform, we should be careful that the cure is appropriate to both the type and the scale of the disease.

• 1600

For example, we know that there are numerous problems but our experience suggests that many stem from misunderstanding, lack of access or sometimes simple oversights rather than bad regulations per se. We would argue for an incremental approach. I think dramatic organizational changes in the past have proved very rarely to effect the miracles that were claimed for them. Basically it is a matter of changing attitudes and behaviour and that is something that only happens over a long period of time.

We would caution against panaceas or stylish approaches to things, and when I mention these I do not necessarily mean to imply that they have no merit, but I think they are the kinds of things that should be treated with a certain amount of caution—sunset clauses, heavy central agency control over the process, or another one is the funding of public interest groups. I think any one of those three, and there are others and all of them have arguments in their favour, nonetheless raise philosophical, organizational questions which should be looked at with great caution.

A corollary of the previous point, the one about avoiding high profile panaceas, is, as put it here, to “tinker in the bureaucratic boiler rooms”. You can get down to some fairly useful and productive results, for example, simply by going at the administration process in regulation, and I will cite one example which we encountered in the task force. One of our agencies had a cheque certification requirement on tenders and that was ultimately removed at the recommendation of the task force. The effect of that was to save interest on funds which might otherwise be tied up for two months; to save the time of a person going back and forth to the bank to get the cheque certified, and eliminating the necessity of forms both in the banks and in the agency—a very small change but one,

[Translation]

Le besoin qu'un seul groupe ait la responsabilité de la rédaction des règlements est le même que celui que nous éprouvons dans le moment pour la Loi sur les règlements, un besoin d'uniformité, de clarté, etc. Enfin, nous pensons que la législature devrait jouer un certain rôle. La législature devrait se voir présenter les nouveaux règlements et devrait pouvoir réviser périodiquement les règlements existants pour voir s'ils présentent des problèmes. Voilà en gros ce que contient le rapport du groupe d'étude.

Pour aller un peu plus loin, je pourrais faire ce que j'appellerais certaines mises en garde qui ne sont pas vraiment visibles dans le rapport, du moins pas explicitement, et avec lesquelles le groupe serait d'accord. La première leçon à tirer de cette expérience est qu'il est très facile d'arriver à la conclusion qu'il y a un problème. Tout le monde en parle, tout le monde dit que la réglementation est un problème. Après avoir exprimé cette réalité, il est possible de tirer cette conclusion sans vraiment connaître la vraie portée du problème et de mettre en application des solutions très sophistiquées. L'un des principes qui doit régir toute intention de révision de la réglementation est que le remède doit être choisi en fonction du type et de l'importance de la maladie.

Par exemple, nous savons qu'il existe un grand nombre de problèmes, mais nous savons aussi, de par notre expérience, que beaucoup proviennent de choses mal comprises, d'un manque d'accès à l'information ou tout simplement d'oubli et non pas nécessairement d'un mauvais règlement en soi. Nous recommanderions une approche systématique. Je pense que les changements organisationnels radicaux qui ont été faits par le passé ont rarement produit les miracles qu'on en attendait. Principalement, il s'agit de changer les attitudes et les comportements, et cela ne se fait pas du jour au lendemain.

Nous aimerions aussi faire une mise en garde sur les panacées et les nouvelles solutions à la mode, par exemple, les mesures de temporisation, un contrôle très serré exercé par l'agence centrale sur la procédure ou encore l'attribution de subventions à des groupes d'intérêts publics. Je ne veux pas leur enlever leur mérite, mais je pense qu'il faut les considérer avec une certaine prudence. Je pense que chacune d'elles et d'autres encore ont bien des points en leur faveur mais il reste néanmoins qu'elles soulèvent des questions philosophiques et organisationnelles qui devraient être examinées de très près.

Ce qui découle du point précédent, celui où je parlais d'éviter les panacées sophistiquées, c'est qu'il faut y aller petit à petit. Il y a moyen d'obtenir des résultats pas mal intéressants en ne s'occupant que des procédures administratives. Je vais vous citer un cas que nous avons rencontré dans le groupe d'étude. L'une de nos agences exigeait que les chèques pour les soumissions soient visés. Le groupe d'étude a recommandé de laisser tomber cette exigence. Comme résultat, l'agence s'est mise à récupérer les intérêts sur des fonds qui auraient pu être improductifs pendant deux mois et à épargner le temps de la personne qui devait faire la navette entre le bureau et la banque pour faire viser les chèques tout en éliminant la nécessité des formulaires pour la banque et l'agence. C'était un

[Texte]

certainly from the reaction we got from the people who are affected by it, that had a major impact on them, on their cash flow requirements and that kind of thing.

I think the problem needs to be attacked comprehensively and that goes to the review agency we described having a broad mandate. There are a lot of related matters, ones that tie in closely with regulation, public access, service to the public, information, paper burden. In all probability it would be impossible to attack all at once without a huge organization, but there should be some notion of how they interrelate and some systematic approach to them.

Commitment at political and senior management levels is essential and I guess that goes back or links to the business of incrementality. People have to be convinced that it is a better way to go about things. I do not think you could impose new solutions on the bureaucracy. I think an approach that is adversarial or punitive will almost inevitably fail just by virtue of the sheer inertia of the system.

Finally the system itself, the review system, must also be subject to review and I think any system you put in must be an evolving and growing kind of thing. It just cannot be put in place and expected to work.

Just some final comments, and really examples more than anything else, two initiatives which we have seen in the federal system which are quite interesting. One is the SEIA program. I understand that it has recently been evaluated and that the results have been tentative but generally positive. I think the really encouraging thing from that is that some improvements have apparently been made. I do not know how dramatic they are but apparently they have been made without dramatic increases in the cost or the time in the departments to use the program.

Finally, the Task Force on Service to the Public which recently reported to the Federal-Provincial Consultative Committee on Government Regulation indicated some interesting progress in an area which goes with the tinkering in the bureaucratic boiler room, some small, low key types of initiatives which I think pay very big dividends relative to the cost that they impose.

• 1605

In very brief conclusion, I would just like to say that undoubtedly you have heard from everybody under the sun and I think probably a lot of what you are hearing is repetitive. Most of it has been said, at least in terms of the broad directions that need to be taken, and I suppose what I would urge is the need simply to push ahead on a few of the areas where there is agreement and, hopefully, the more contentious ones will either fall out or follow as times goes on. Thank you.

The Chairman: A very interesting report. Thank you, Mr. Cleland. Could we start the questioning with Howard Crosby, Member of Parliament for Halifax West.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you Mr. Chairman. Let me begin, Mr. Cleland, Mrs. Richardson and Miss Hyland by welcoming you to the Committee on Regulatory Reform. I am

[Traduction]

changement bien mineur me direz-vous mais qui, à en juger par la réaction des gens impliqués, a eu un très gros impact sur leur travail, sur leur besoin de liquidité et autres choses du même genre.

Je crois qu'il faut s'attaquer au problème dans son ensemble et cela nous ramène au mandat très large de l'agence de révision dont nous avons déjà parlé. Il existe beaucoup de problèmes de réglementation, l'accès du public à l'information, les services au public, la paperasserie. Il ne serait sûrement pas possible de les attaquer tous en même temps sans une énorme organisation, mais il faudrait avoir une idée de la façon dont ils sont reliés et comment les aborder logiquement.

L'engagement au niveau politique et au niveau de la haute direction est essentiel et cela nous ramène ou se rattache à la question de l'approche systématique. Les gens doivent être convaincus que c'est une meilleur façon de faire les choses. Je ne pense pas que l'on puisse imposer des solutions nouvelles à la bureaucratie. Une approche agressive ou punitive est presque vouée à l'échec à cause de l'inertie même du système.

Enfin, le système lui-même, le système de révision doit lui aussi être soumis à un système de révision car tout système doit évoluer et progresser. On ne peut s'attendre à installer le système et à n'avoir qu'à le regarder fonctionner.

Pour terminer, j'aimerais vous donner deux exemples, deux initiatives en fait, que nous avons découvertes dans le système fédéral et qui sont très intéressantes. La première est le programme EISE. Je crois savoir que le programme a été évalué dernièrement et que les premiers résultats quoique imparfaits ont été positifs dans l'ensemble. Ce qu'il y a d'encourageant, c'est le fait qu'il y a eu des progrès. Je ne sais pas s'ils ont été très grands mais ils ont apparemment été accomplis sans grosses augmentations de temps ou d'argent pour les ministères concernés.

Finalement, le rapport que le Groupe d'étude sur les services au public a remis au Comité consultatif fédéral-provincial sur la réglementation gouvernementale démontrait que certains progrès intéressants ont été faits grâce à l'approche systématique dont nous parlions tout à l'heure. Quelques petites initiatives d'allure inoffensive qui rapportent énormément comparativement à ce qu'elles coûtent.

Pour être très bref, en conclusion, je voudrais seulement ajouter que ce sont sûrement des choses que vous avez entendues à maintes reprises et la plupart des choses dont on vous parle sont répétitives. Tout cela a déjà été dit au moins en ce qui a trait aux grandes orientations à prendre. Ce que nous devrions faire, c'est aller de l'avant dans les secteurs où il y a entente en souhaitant que les secteurs plus rebelles cèdent ou emboîtent le pas. Merci.

Le président: Un rapport très intéressant. Merci monsieur Cleland. Nous allons commencer la période de question avec M. Howard Crosby, député de Halifax ouest.

M. Crosby (Halifax ouest): Merci monsieur le président. Permettez-moi d'abord, monsieur Cleland, madame Richardson et mademoiselle Hyland de vous souhaiter la bienvenue au

[Text]

sure Mr. MacLellan who is not from Halifax West but is from another part of Nova Scotia, Cape Breton-The Sydneys, joins me in welcoming you and we are pleased to have you here. We are sorry we could not travel to Nova Scotia because I am sure there are others equally interested in regulatory reform.

Let me see if I can get some realization of what your duty is in relation to what I will call the Nova Scotia task force on deregulation. It was obviously formed in response to a concern that there was a regulatory burden on the private sector and that the regulatory burden was possibly counter-productive. What have you done to establish the level of the regulatory burden in comparison to other provinces? Have you sought views of the private sector and others, or do I understand that the task force itself is representative of the private sector and private institutions.

Mr. Cleland: Well in the first instance, the task force, by virtue of its size and its fairly diverse representation, is somewhat representative of a number of institutions and sectors of the economy. However, each of the sector committees, depending on the subject they were dealing with, sought broader input by a number of routes. For one, the task force as a whole advertised in the paper seeking input. There was a small response, not overwhelming by any means. Beyond that, I think more usefully industry associations were contacted, consumer associations were contacted on particular subjects and asked for their opinions, and asked whether indeed there was a problem and what sorts of solutions they would see. As to the total number of people who were ultimately contacted, I could not say how many but it would number in the hundreds.

Mr. Crosby (Halifax West): If there is a developing science, if you will, involving regulatory reform—that is to say, introducing new concepts into the regulatory process, establishing new methods of dealing with proposals for regulations and that kind of thing which is sort of an internal operation if I may phrase it that way—what prompts the establishment of a parliamentary committee on regulatory reform is the conception that the private sector—and by that I mean all non-government—is burdened by regulations, I mean burdened unnecessarily.

What I am trying to do, and not just with you but with others that have come before the committee, is to try to get a handle on the extent of the burden. Is it something that the private sector could live with or does something have to be done now to relieve the private sector of this burden? I will tell you my motive in asking that question. It is because I have come to realize that there are certain advantages in the regulatory process. Once a particular company or organization is able to handle the regulatory process and is able to find its way through the regulatory maze, then it has acquired what may be in business terms, an asset. Developers, for example,

[Translation]

Comité sur la réforme de la réglementation. Je suis certain que M. MacLellan, même s'il n'est pas de Halifax ouest mais d'une autre partie de la Nouvelle-Écosse, Cape Breton-The Sydneys, se joint à moi pour vous souhaiter la bienvenue et vous dire que nous sommes heureux de vous avoir avec nous. Nous sommes désolés de ne pas avoir pu nous rendre en Nouvelle-Écosse parce que je suis certain que beaucoup d'autres sont intéressés par la réforme de la réglementation.

Voyons maintenant si je peux me faire une idée claire de ce qu'est votre tâche en fonction de ce que j'appellerai le groupe d'étude de la Nouvelle-Écosse sur la déréglementation. Le groupe a été formé suite à une inquiétude énoncée, à savoir que la réglementation constituait un fardeau pour le secteur privé et que ce fardeau l'empêchait de bien fonctionner. Qu'avez-vous fait pour mesurer l'ampleur de ce fardeau en comparaison d'autres provinces? Êtes-vous allé chercher les points de vue du secteur privé et d'autres secteurs ou est-ce que le groupe en soi est représentatif du secteur privé et des institutions?

M. Cleland: Le groupe d'étude, en premier lieu, de par le nombre de personnes de différents milieux qui le composent, est représentatif d'un bon nombre d'institutions et de secteurs de l'économie. Cependant, chacun des comités sectoriels, dépendant de ses intérêts, est allé chercher encore plus de données par différents moyens. Par exemple, le groupe d'étude de son côté a fait de la publicité dans les journaux. La réponse n'a pas été très très forte. De plus, certaines associations industrielles ont été contactées de même que certaines associations de consommateurs pour leur demander leur opinion et savoir si d'après elles il y avait un problème et comment il faudrait le résoudre. Cela a été beaucoup plus utile. Quant au nombre total de personnes qui ont été consultées, je ne saurais vous le dire avec précision, mais il faudrait sûrement parler de centaines.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il y a une nouvelle science qui est en train de se développer et dont un des objets est la réforme de la réglementation, c'est-à-dire qu'elle se charge d'introduire de nouveaux concepts dans le processus de la réglementation, d'installer de nouvelles méthodes pour le traitement des propositions de règlements et de choses du genre qui sont en fin de compte des opérations de régie interne si vous me passez l'expression. Mais ce pourquoi il doit y avoir un comité parlementaire sur la réforme de la réglementation, c'est que le secteur privé, et par secteur privé j'entends tout ce qui n'est pas gouvernemental, est enterré de règlements qui n'ont pas toujours leur raison d'être.

Ce que je veux faire, pas seulement avec vous mais aussi avec tous ceux qui paraissent devant le comité, c'est d'essayer d'avoir une bonne idée de l'étendue du fardeau. Est-ce que le secteur privé pourrait s'en accommoder ou est-ce qu'il faudrait faire quelque chose? Je vais vous dire pourquoi je pose cette question. Je me suis rendu compte que le système de réglementation présente certains avantages. Lorsqu'une compagnie ou une organisation a réussi à maîtriser le processus de réglementation et à s'y retrouver dans le dédale de la réglementation, elle a acquis ce que l'on appelle en affaires, un actif supplémentaire. Les entrepreneurs qui savent comment obtenir des

[Texte]

who know how to get building permits, know how to get rezoning changes, know how just generally to get through the regulatory maze find that they can perhaps operate more effectively than a developer who is not as adept at dealing with the regulatory maze.

• 1610

That is something I thought you people might have confronted in Nova Scotia as a task force. Just who brings you complaints? Who has said, you know: please do something, because at the same time you could deal almost exclusively with internal aspects of the regulatory process, the more efficient formulation of regulations, testing them against standards such as cost effectiveness, and so on.

Mr. Cleland: I think that is a useful observation, the business of large corporations, large groups being able to respond to the regulation process more effectively. They simply have the resources and I think that is something that came up in a number of examples. One was land developers, as you suggest. The small land developers clearly have a much more difficult time dealing with the regulatory process, which then leads you to the question of whether we have created a system which encourages the trend towards bigness, are we tending to freeze out the little guy, as it were? I think that is an issue and I think a lot of the complaints, the problems that were raised, came from the little guy in a great number of cases.

Extending that, your second comment concerned with the internal processes and so on, I think the number of calls for actual deregulations were few and far between. There were a few areas where that seemed appropriate. For the most part, the call was for easier-to-handle regulations, processes that people could find their way through, better access, better information on what was up, something that they could read without having to hire a lawyer to do it—that kind of thing. I think the answer is that a better process, a more accessible process, in a sense removes a lot of the disadvantage that the individual or the small operator faces. It does not remove it all by any means. I am not sure that is possible, but it does go a considerable step in the right direction.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me get back very briefly to the function of the task force on deregulation. Is its mandate going to terminate at some time in the near future? At that point will you have established a process for dealing with regulations and possibly make other recommendations in relation to regulations?

Mr. Cleland: The process as it stands right now is that as far as particular regulations are concerned, the bulk of the task force has finished its work. They have covered the ground they feel is most important. However, we now have what we are referring to as the interim report which, as I indicated, makes some fairly general proposals, or lays out certain principles.

The next step—and we are into it now—is consultation first of all with departments of government. Deputy heads of government are reviewing or have reviewed the report and commented on it. We hope, assuming the report does become

[Traduction]

permis de construction, comment faire modifier les zonages, bref qui savent comment se débrouiller généralement dans le labyrinthe de la réglementation, pensent qu'ils peuvent fonctionner beaucoup plus efficacement que ceux qui peuvent moins bien s'y retrouver.

Je m'étonne que vous n'ayez pas rencontré ce problème en Nouvelle-Écosse en tant que groupe d'étude. Car enfin, qui s'est plaint? Qui a dit: «Pour l'amour de Dieu, faites quelque chose»? Vous pourriez vous occuper presque exclusivement des aspects internes du problème comme la formulation des règlements ou leur évaluation en fonction du coût par exemple ou autre chose du genre.

M. Cleland: Je pense qu'il est très juste de dire que les grosses corporations peuvent s'adapter beaucoup mieux au système de réglementation. Mais si elles peuvent le faire, c'est parce qu'elles ont les ressources nécessaires comme nous l'avons vu à maintes reprises. C'est le cas des entrepreneurs fonciers comme dans l'exemple que vous donniez. Mais le plus petit entrepreneur lui, a beaucoup plus de problèmes parce qu'il ne dispose pas des mêmes ressources, et l'on en vient à se demander si le système que nous avons créé ne favorise pas trop à grossir et grossir tout en immobilisant la petite entreprise à son niveau actuel. C'est un facteur très important à considérer car la plupart des plaintes formulées à cet égard venaient justement de la petite entreprise.

A propos de votre deuxième observation, le besoin de déréglementation en bonne et due forme sur les aspects internes ne s'est rarement fait sentir. Dans certains cas, le besoin existait. Dans la plupart des cas, le besoin consistait à avoir des règlements plus maniables, des systèmes plus faciles à suivre, un meilleur accès aux renseignements et à l'information, des choses écrites en langage assez clair pour ne pas avoir à engager un avocat pour les lire et autres choses de ce genre. Je pense que la réponse réside dans le fait qu'un meilleur système, un système plus facile à comprendre annule beaucoup de désavantages auxquels l'individu ou le petit entrepreneur a à faire face. Pas tous, bien sûr, car je ne crois pas que ce soit possible, mais, chose certaine, c'est un grand pas en avant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais revenir brièvement au travail du groupe d'étude sur la déréglementation. Est-ce que son mandat doit se terminer bientôt et lorsqu'il sera terminé, aurez-vous établi un système qui permettra de faire face aux problèmes de la réglementation et peut-être de faire des recommandations sur le sujet?

M. Cleland: En ce qui a trait aux règlements en particulier, le groupe considère que le gros du travail est terminé. Les secteurs qui d'après lui méritaient le plus d'attention ont été couverts. Nous avons maintenant terminé ce que nous appelons notre rapport intérimaire qui, comme je l'ai déjà dit, contient quelques propositions d'ordre plutôt général et énonce certains principes.

Nous sommes présentement en train de mener une consultation auprès des ministères. Les hauts fonctionnaires ont passé en revue ou sont en train de passer en revue le rapport et l'ont commenté. Nous espérons ensuite, si le rapport devient public,

[Text]

public, to consult as well with some members of the public on the subject. Then we will draw up a final report which will take the general principles and flesh them out, as it were, into some sort of structure, some more explicit notion of the kind of process that should be adopted. That report will then be delivered to government and, of course, at that point it is up to the government to . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I guess what I was trying to determine is whether you are at the beginning of your mandate or half way through it.

Mr. Cleland: I would say we are about three-quarters of the way through it.

Mr. Crosby (Halifax West): Just let me deal very briefly with a couple of suggestions you made because, as you say, we have heard from other people who have made somewhat similar suggestions. You mention more of the enlarged area of legislature in the case of the Province of Nova Scotia and that is something of interest to me anyway, although it has not come. I do not see how you implement it. Did you have in mind that a committee of the legislature would review proposed regulations or review them after they are enacted to determine whether they come properly within the mandate of the enabling legislation?

• 1615

Mr. Cleland: More the latter. I think also just to be in a position to look over regulations after they have been enacted, to accept comment from the public formally or informally.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me say one problem with the post facto examination is that there is a tendency then to have the stamp of approval of the government which, of course, controls the majority of members in the legislature and on the committees, so you know the conclusion before you start the review, to a degree.

Ms. Patricia Hyland (Register of Regulations, Province of Nova Scotia): Yes, that has created a problem for us. We have looked at that from both sides and there are a lot of advantages to a review before, but we have found difficulties in how to put that into the structure and have it work effectively.

Mr. Cleland: The idea of incrementalism—and maybe this is a naive hope—but at the very least if the thing is being tabled in the legislature, if they have the opportunity to review them, things are seeing the light of day and I think that is a step in the right direction.

Mr. Crosby (Halifax West): There is no question of just tabling in the legislature. This does not accomplish anything.

Mr. Cleland: No, I appreciate that.

Mr. Crosby (Halifax West): It really has a mandate to look at it.

Mr. Cleland: It has to be with a mandate.

[Translation]

faire une consultation auprès de certains membres de la population. Par la suite, nous allons rédiger le rapport final en organisant les principes énoncés en une structure et en les étoffant pour donner une idée précise du système qui devrait être adopté. Ce rapport sera alors remis au gouvernement et ce sera à lui de . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce que j'essayais de savoir, c'est où vous en êtes dans votre mandat? A début? Au milieu?

M. Cleland: Je dirais que nous en sommes aux trois quarts.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais revenir brièvement sur quelques-unes des suggestions que vous avez faites, parce que nous aussi nous avons reçu des suggestions semblables. Vous avez parlé d'un élargissement du rôle de la législature pour la Nouvelle-Écosse et cela m'intéresse. Je ne vois pas comment cela pourrait fonctionner. Ce à quoi vous pensez, serait-ce un comité de la législature qui serait chargé de revoir les nouveaux règlements proposés ou de les étudier après leur adoption pour voir s'ils s'insèrent bien dans le cadre de la législation?

M. Cleland: Ce serait plutôt le deuxième cas. Cette mesure ne serait prise que pour nous permettre d'étudier le règlement après son adoption et de recevoir les commentaires du public, de façon officielle ou non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais soulever un problème qui se pose lorsqu'on fait un examen du règlement seulement après son adoption; il y a dans ce cas une tendance à vouloir obtenir l'approbation du gouvernement qui en fin de compte contrôle la majorité des membres de la législature et des comités. Vous connaissez donc les conclusions avant même d'avoir entrepris la révision.

Mme Patricia Hyland (secrétaire à la réglementation, Nouvelle-Écosse): Oui, c'est vrai, cela a présenté un problème pour le groupe. Nous avons examiné la question dans les deux sens. Il y a de nombreux avantages à avoir un examen avant l'adoption du règlement mais nous avons beaucoup de difficulté à voir comment cela pourrait être inséré dans la procédure et faire en sorte que ça fonctionne bien.

M. Cleland: Cela revient à l'idée de progression par étapes. C'est peut-être naïf de ma part, mais je crois que le fait de présenter les choses à la législature, qu'elle les révise, qu'elle les expose, constitue en soi un pas dans la bonne direction.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais présenter les choses à la législature ne règle absolument rien.

M. Cleland: Non, je comprends bien cela.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Elle doit avoir le mandat de les examiner.

M. Cleland: Je suis d'accord avec vous. Elle doit avoir ce mandat.

[Texte]

Ms. Hyland: Concerning Nova Scotia, they are not even laid before the House at this particular moment, so we feel that that Parliament should be brought . . .

Mr. Crosby (Halifax West): My time is up and I do not want to delay, but you mentioned a central review agency, an external advisory body. This has been mentioned by others too and, of course, everybody is afraid that is just putting on another level of bureaucracy and that it will add complications.

A review process is not going to be realistic unless there is somebody conducting the review. The question arises, who is that going to be, and if you make it just a departmental officer it is just going to follow along the lines of the normal bureaucratic processes, so one does come to the conclusion that there needs to be some kind of external agency if there is going to be that kind of review. I gather that you have come to somewhat similar conclusions in suggesting a review process monitored by a central review agency, but you do not seem to want to give them the power to deal directly with the regulations.

Mr. Cleland: The other layer of bureaucracy argument is to some extent a red herring. I think if you had a regulatory review agency which did indeed review every regulation as it came through the system, then you would have that kind of problem and I am not sure that we would want to contemplate something like that.

However, if you have an agency which develops guidelines and procedures, if those guidelines and procedures become part of the normal operation of departments and you have a monitoring process, again it is a matter of making some steps in the right direction. If you accept that the kinds of questions we have posed should be asked, if you accept that the public should be consulted, then we are not really talking about another layer of bureaucracy. We are just talking about something which should be done anyway and having a watchdog, as it were, to look it over.

Mr. Crosby (Halifax West): So this central body would also be in charge of the process by which the public is made aware of proposed regulations?

Mr. Cleland: It would presumably formulate guidelines which the departments would be invited to follow.

Mr. Crosby (Halifax West): What would a member of the public do who was concerned with the enactment of a proposed regulation?

Mr. Cleland: It would depend on the circumstances.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want you to dot the "i's" and cross the "t's", but what is your own reaction?

Mr. Cleland: Well, it would depend on the particular circumstances. If a certain regulation was being proposed and it was a regulation of considerable magnitude and the guidelines indicated that that regulation should be developed in consultation and it was not, then I guess the member of the public, and that was one of the ideas, that this external advisory body would have something of an ombudsman's function. The mem-

[Traduction]

Mme Hyland: En Nouvelle-Écosse, pour l'instant, les règlements ne sont même pas présentés devant la Chambre et il nous semble que le Parlement devrait être amené à . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mon temps est écoulé et je ne voudrais pas retarder le comité, mais vous avez parlé d'une agence centrale de révision, un groupe consultatif de l'extérieur. Cette suggestion nous a déjà été faite à quelques reprises, mais tout le monde craint que ce ne serait, à toutes fins utiles, qu'ajouter un autre niveau à la bureaucratie et compliquer les choses.

Un système de révision ne pourra jamais être efficace s'il n'y a personne pour le gérer. Il se pose alors une question, qui cela va-t-il être? Si c'est un représentant ministériel, il va suivre la procédure bureaucratique normale. Ceci nous amène donc à conclure qu'il devrait y avoir une agence extérieure au gouvernement s'il soit y avoir une révision. Je suppose que vous avez dû arriver à des conclusions semblables puisque vous suggérez un système de révision assuré par une agence centrale de révision. Vous ne semblez cependant pas prêt à lui accorder le pouvoir d'agir directement sur les règlements.

M. Cleland: La question du niveau supplémentaire de bureaucratie ne s'applique pas tellement dans le contexte. Si l'agence de révision devait revoir tous les règlements systématiquement, alors nous aurions affaire à ce genre de problème, mais ce n'est pas ce que nous voudrions qu'elle fasse.

Cependant, si l'agence développe des procédures et énonce les lignes directrices qui sont ensuite adoptées par les ministères et que vous avez un système de surveillance, vous avez alors fait des pas en avant. Si vous acceptez que les questions que vous avez posées doivent être posées et que le public doit être consulté, il n'est plus question d'un autre niveau de bureaucratie. En fait, tout ce que nous disons, c'est que quelque chose doit être fait et qu'il dit y avoir un chien de garde pour le surveiller.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce groupe central serait donc aussi chargé d'informer le public sur les règlements proposés?

M. Cleland: Il aurait probablement à préparer des lignes directrices que les ministères seraient invités à suivre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Qu'est-ce qu'un citoyen pourrait faire si l'adoption d'un certain règlement l'inquiétait?

M. Cleland: Cela dépendrait des circonstances.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne voudrais pas commencer à fendre les cheveux en quatre, mais quelle est votre opinion personnelle?

M. Cleland: Ça dépendrait des circonstances. Si un règlement était proposé et que ce règlement était d'une importance considérable et que les lignes directrices indiquaient qu'il y ait consultation et que cette consultation ne se fasse pas, le citoyen pourrait alors s'adresser à l'agence externe. C'était d'ailleurs l'une des idées qui avait été proposées: que cette agence joue en quelque sorte un rôle d'ombudsman. Les citoyens pourraient

[Text]

bers of the public would be able to say, you know, something is amiss and hopefully have an avenue into government.

• 1620

Mr. Crosby (Halifax West): It is interesting that you use that word, because we have heard it before in relation to our review, ombudsman type of function. I guess I am going to cross-examine you because we are all dealing abstract things, really. Everybody seems to agree that there should be some consultative process whereby the public knows that a regulation is being proposed so that they can raise objections to it. But the question is, who do they raise objections to and are the objections recorded, so to speak. I mean, do you write to the minister concerned, or do you just write to the government? I thought perhaps you had something more elaborate in terms of a public hearing.

Mr. Cleland: Not developed at this point, no.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much.

The Chairman: Thank you. To return to Mr. Russ MacLellan, Member of Parliament for Cape Breton-The Sydneys.

Mr. MacLellan: Mr. Cleland, you mentioned the central review body that would be in charge of reviewing the regulations from time to time. Is that correct?

Mr. Cleland: The way it is envisioned right now—I should be careful. I am speaking for the task force in terms of its current state of thinking and this could change as we consult with departments or as we think about it further. The way it is envisioned right now in the interim report is that that body would not review every regulation as it came through the system. What it would do is monitor the process to ensure that the various procedures were being followed and it would be in a position presumably to advise the policy board, let us say, to which it might report that departments were or were not . . .

Mr. MacLellan: It would overview the whole review process, though, would it?

Mr. Cleland: Yes, it would.

Mr. MacLellan: You also mentioned that external advisory body. What would be the role of that? I think it is important to review regulations but would that not complicate it? You recommend a very large external advisory body. Would that be cumbersome or where do you think that would help?

Mr. Cleland: I think that is a fair comment and the comment has been made that that would complicate things, that it would indeed be cumbersome. I think other criticism have been made that it would not be representative, and that kind of thing. I think what is envisioned is something relatively small, and by that I mean somewhere in the order of 10 to 15 members. It would be appointed on some basis from a fairly broad cross section of the public—business, consumer groups and environmental groups, academics, labour, et cetera.

Its functions would not be specific in the sense of reviewing regulations. Its functions would go to reviewing guidelines as proposed. Are these guidelines for public consultation appropriate? Is there need to have more consultation? I think in

[Translation]

au moins dire, vous savez, que quelque chose ne va pas et ainsi avoir une porte d'accès au gouvernement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il est intéressant que vous utilisiez le terme «ombudsman», il a été utilisé en référence à nos travaux à nous aussi. Je pense que je vais essayer de vous pousser un peu plus loin parce que je pense que nous parlons tous en termes plutôt abstraits. Tout le monde semble s'accorder pour dire qu'il devrait exister un système de consultation afin que le public puisse savoir qu'un règlement a été proposé et y apporter ses objections. Mais à qui devraient-elles être soulevées et devraient-elles être enregistrées en quelque sorte. Ce que je veux dire c'est: est-ce que vous écrivez au ministre concerné ou à l'administration gouvernementale? Je me demandais si vous aviez quelque chose de plus élaboré sur les consultations publiques.

M. Cleland: Non, rien d'aussi développé.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci beaucoup.

Le président: Merci. Nous retournons à M. Russ MacLellan, député de Cape Breton-The Sydneys.

M. MacLellan: M. Cleland, vous avez parlé d'un groupe central de révision qui aurait la tâche de revoir les règlements de temps en temps. C'est bien cela?

M. Cleland: Je dois être prudent. J'exprime ce que le groupe d'étude pense à l'heure actuelle. Cela pourrait être changé suite aux consultations ou si nous poursuivons nos réflexions. La façon dont la chose est envisagée présentement dans le rapport intérimaire est que le groupe ne réviserait pas systématiquement tous les règlements qui seraient proposés. Il surveillerait le processus pour voir à ce que toutes les procédures soient suivies et il serait probablement en bonne position pour rapporter au conseil dont il dépendrait si les ministères se conformaient ou non . . .

M. MacLellan: Il surveillerait tout le système alors?

M. Cleland: C'est cela.

M. MacLellan: Vous avez aussi parlé d'un groupe consultatif externe. Quel serait son rôle? Je pense qu'il est important de revoir les règlements, mais est-ce que ça ne viendrait pas compliquer les choses? Vous recommandez un assez large groupe. Est-ce que ce ne serait pas encombrant et où pourrait-il être utile?

M. Cleland: Je crois que ce commentaire est assez juste et il a aussi été dit que cela allait compliquer les choses, que ce serait embarrassant et que le groupe ne serait pas représentatif et autres choses du genre. Le groupe que nous envisageons serait assez petit. Il ne compterait que 10 à 15 membres. Il serait composé à partir d'un échantillonnage assez représentatif de la société, tiré du monde des affaires, de groupes de consommateurs, de groupes travaillant sur l'environnement, du monde du travail et des intellectuels, et cetera.

Les fonctions de ce groupe ne se limiteraient pas seulement à réviser les règlements. Il aurait aussi à réviser les lignes directrices proposées. Sont-elles suffisamment développées en ce qui a trait à la consultation? Devrait-il y avoir plus de

[Texte]

specific cases they would also be in a position as a new regulation is coming forward to advise how consultation should be undertaken in that specific case. You know, who should be advised; how best to get at those people. In a sense it is envisioned as a kind of window into the system from outside; people who are more in touch with the community; people who could suggest how you might most effectively get at certain groups.

Mr. MacLellan: One of the main reasons for the study of the task force in general was the paper burden. Do you foresee this central review body as monitoring and being a central agency, a sort of central nervous system of regulatory requests and demands from the province and more or less quarter backing the paper burden problem?

Mr. Cleland: I am not quite sure what you mean by demands for regulation.

Mr. MacLellan: Well, you have various departments that have, perhaps, an overlap, and perhaps you have regulations that some people may decide would be unnecessary. You have a central agency planned. Is this central agency going to co-ordinate all the paper burden and the regulatory requests that are made by the province?

• 1625

Mr. Cleland: Yes, is a simple answer, but I think it is necessary to qualify that. There is a long list of things that that kind of agency might do on paper burden and existing regulations, new regulations, a variety of things—duplication, overlap. I think one of the first tasks that anybody like that would have to undertake is to decide what its priorities are and to what extent. For example, with the task force here, the task force, although it started out on paper burden—at least there was a paper burden project incorporated into the task force—it was decided almost at the outset that paper burden at this point was a low enough priority relative to the other things that it was set aside. To the extent that paper burden overlapped with regulations, it was addressed.

Mr. MacLellan: If you have a review procedure then it is important that the central agency, I would assume, has a way of finding out where the problems are, and perhaps by some certain contact with the actual day-to-day operations or regulatory demands it may be helpful through the day-to-day operations to pinpoint some of the problems.

Mr. Cleland: Yes, I think it would have to do that and I think that monitoring process would keep it in touch with what was really going on.

Mr. MacLellan: Now you mentioned too in your report—and I agree with you—but I want your comments on it as to why you say that we should be careful of a heavy central agency control.

Mr. Cleland: I guess what I mean by that is the notion of a central agency which would, let us say, review and improve every regulation in detail as to its policy content, and so on. I

[Traduction]

consultation? Bien souvent, je pense qu'il serait très bien placé pour faire des recommandations sur comment la consultation devrait être faite sur tel ou tel nouveau règlement proposé, pour dire à qui ces recommandations devraient être faites et comment rejoindre ces personnes facilement. Dans un certain sens, ce serait comme une sorte de groupe d'observateurs devant une vitrine, de personnes qui connaissent bien la société et qui peuvent bien conseiller sur les meilleurs moyens d'atteindre certains groupes.

M. MacLellan: L'une des principales raisons d'être du groupe d'étude était l'examen du problème de la paperasserie. Est-ce que vous prévoyez que cette agence centrale devra cumuler les tâches de surveillance en même temps qu'elle devra répondre aux demandes et exigences de la province dans le secteur de la réglementation tout en s'occupant du problème de la paperasserie?

M. Cleland: Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous entendez par demandes dans le secteur de la réglementation.

M. MacLellan: Le problème de chevauchement se présente probablement dans un bon nombre de ministères et il se peut que certaines personnes décident que certains règlements sont inutiles. Il y a une agence centrale qui est prévue. Est-ce que cette agence va coordonner les deux activités, la réduction de la paperasse et les problèmes de la province dans le secteur de la réglementation?

M. Cleland: Une réponse très simple serait de dire oui, mais je pense qu'il faut élaborer un peu. La liste des choses dont une agence de ce genre devrait s'occuper est très longue; paperasserie, règlements existants, nouveaux règlements, duplication, chevauchement n'en sont que quelques unes. Sa première tâche devrait être à mon avis de déterminer ses priorités et leur portée. Si l'on prend l'exemple du groupe d'étude, il a commencé à travailler sur la paperasserie au début, enfin, il devait y travailler mais il a été décidé presque en partant que la paperasserie n'était pas prioritaire en comparaison d'autres problèmes et elle a été mise de côté. Elle n'a été considérée par la suite que lorsqu'elle avait des implications dans les problèmes de réglementation.

M. MacLellan: Si vous voulez que le système de révision soit efficace, je suppose qu'il serait très important que l'agence centrale, pour qu'elle puisse trouver où sont les problèmes et s'en occuper, ait des contacts très suivis avec les opérations quotidiennes.

M. Cleland: Oui, je crois que c'est très important et que c'est ce qu'elle devrait faire. Ce système de surveillance la garderait au courant de ce qui se passe vraiment.

M. MacLellan: Vous avez mentionné aussi dans votre rapport, et je suis d'accord avec vous, que l'agence centrale ne devrait pas exercer un contrôle trop serré. J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

M. Cleland: En fait, je ne veux pas parler d'une agence centrale qui réviserait chaque règlement dans ses moindres détails pour en améliorer le contenu. Je ne pense pas que ce

[Text]

just do not think that is realistic in the sense of a system working on a day-to-day basis. But quite apart from that, I think over the long run it really comes down to an issue of management, better management of the system, and that better management has to go on at the periphery or in the line departments at all levels. If you have a system which provides for a policeman over and above everything, then I do not think you are going to encourage that better management. You are going to have people simply saying: "oh, it does not matter, we can put anything up because it is going to get knocked about anyway."

Mr. MacLellan: You feel the onus should be on the departments and that is where the ultimate responsibility for streamlining the regulatory reform under their jurisdiction should come from.

Mr. Cleland: Ultimately, yes.

Mr. MacLellan: How would the periodic selective review that you mention be carried out?

Mr. Cleland: By the central review agency?

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Cleland: I have not worked out the mechanics of that at this point.

Mr. MacLellan: Do you have any ideas that you are batting around?

Mr. Cleland: I assume that the agency would be aware of the flow of regulations. As the system works in Nova Scotia right now, new regulations are vetted by the policy board which is a committee of Cabinet, prior to going to Cabinet for either making or approval. Presumably an agency of that sort attached to a policy board, which I think is probably the most sensible solution, would be in a position to see that flow, would be on top of that flow as it was coming through. Now, how they would devise a system for dipping into the flow, what things would trigger their interest, I am not sure at this point. I have not really thought that one through.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Could we turn to Mr. Doug Anguish, please.

Mr. Anguish: That you, Mr. Chairman.

I noticed in your comments and in your report you state there should be a careful approach to some things such as sunset clauses and funding of public interest groups. I was wondering if you looked at regulatory budgets under that and would you put those under the same category.

Mr. Cleland: I think probably it does fit into the same category. I will confess not to be totally familiar by any means with regulatory budgets. For example, I know it has been tried, I know it is being used in the U.S.A. I do not know how well it is working there. On first blush it seems to me a little unrealistic. Maybe that is one of those things that would work after we have got the system improved a little bit over the

[Translation]

soit concevable sur une base quotidienne. Mais je crois qu'à long terme, cela se résume à une question de gestion, à une question de meilleure gestion du système qui doit s'installer à l'intérieur de tous les ministères, à tous les niveaux. Il ne faudrait cependant pas que le système se dote de «policiers» pour tout surveiller car je ne pense pas que ce serait un bon moyen d'encourager la bonne gestion. Les gens auraient plutôt tendance à dire: «Pourquoi se forcer pour mettre quelque chose sur pied, ça va se faire démolir de toute façon».

M. MacLellan: Vous pensez que cette responsabilité incombe aux ministères et que c'est eux qui devraient entreprendre toute réforme de la réglementation qui est de leur ressort.

M. Cleland: Finalement, oui.

M. MacLellan: Comment s'effectuerait la révision sélective périodique dont vous avez parlé?

M. Cleland: La révision faite par l'agence centrale?

M. MacLellan: Oui.

M. Cleland: Nous ne sommes pas allés dans les détails jusqu'à ce point.

M. MacLellan: Est-ce que vous avez quelques idées auxquelles vous songez là-dessus?

M. Cleland: Je suppose que l'agence surveillerait le flot des nouveaux règlements. De la façon dont le système fonctionne présentement en Nouvelle-Écosse, les nouveaux règlements sont mis au point pas un des comités du Cabinet avant de lui être envoyés pour être faits ou approuvés. Il me semble donc que la solution la plus pratique serait que l'agence soit rattachée directement au conseil chargé des politiques. Cela lui permettrait d'avoir une bonne vue de ce qui se passe au point de vue des nouveaux règlements. Maintenant, comment s'y prendrait-elle pour faire sa sélection, sur quoi se pencherait-elle en priorité, je ne suis pas trop certain. Je n'y ai pas beaucoup pensé en fait.

M. MacLellan: Merci.

Le Président: Merci beaucoup.

Nous passons maintenant à M. Doug Anguish, s'il-vous-plaît.

M. Anguish: Merci M. le Président.

J'ai remarqué dans votre exposé et dans votre rapport qu'il faudrait être prudent dans notre approche au sujet de choses comme les mesures de temporisation et l'attribution de fonds à des groupes d'intérêts publics. Je me demandais si vous aviez considéré la question des budgets réglementés dans ce contexte et si, d'après vous, ils appartiennent à la même catégorie.

M. Cleland: Je pense en effet qu'ils tombent dans la même catégorie. Je vous avouerai cependant ne pas trop m'y connaître en matière de réglementation de budgets. Par exemple, je sais que la chose a été essayée, je sais qu'elle est essayée aux États-Unis. Je ne sais pas si ça fonctionne bien. De prime abord, ça me semble un peu irréaliste. C'est peut-être l'une des choses qui pourraient marcher quand le système se sera un peu

[Texte]

short term, but to impose that now I think would be unrealistic.

Mr. Anguish: At this point in your task force then you do not foresee recommending regulatory budgets or rejecting regulatory budgets.

Mr. Cleland: Not rejecting, and I do not think recommending. I do not think the task force has really given it sufficient consideration to do either.

Mr. Anguish: We have also heard several people comment to us on the funding of public interest groups and some of the things that have come up were to be funded from a central agency, others to be funded directly from the agency or the department that is bringing in the regulation. Another avenue of funding public interest groups, or in lieu of funding, would be to have a public interest advocate, I suppose, to intervene on behalf of public interest groups. What are your views on funding public interest groups? Is there one of those systems that might be better than others? Just what are your thoughts on public interest groups?

• 1630

Mr. Cleland: I do not know that I can comment in detail on the particular type of mechanism you might have, but in general I guess there are a couple of things. I think there are some philosophical problems with the idea of funding public interest groups; the question of by doing so are you going to encourage all sorts of spurious interventions? If you have some way of screening, who does the screening and on what basis? I think that raises some fairly serious questions.

On the other hand, I think the argument is there, that funding public interest groups gets around your problem of the little guy's not being able to get at the system. So I think the thing is not completely without merit.

Just adding one more thing, and possibly Pat will want to speak to that. It goes to an earlier comment of the cure being appropriate to the scale of the disease. I am not sure that the disease in every case in Nova Scotia—I do not deny that problems exist—but I question whether the problems are sufficiently serious to warrant the problems and the cost of taking that kind of . . .

Mr. Anguish: Depending on the impact of the regulation.

Mr. Cleland: Yes.

Ms. Hyland: I have some particular concerns about who decides which groups will be funded. Maybe there are other ways of going; for instance, awarding costs on a basis of presentation. I would hate to get to the point where groups got it on a yearly basis because they made more presentations. A very worthwhile view might be lost by not having the chance to make a presentation because cost. Sometimes in Nova Scotia, particularly, just limiting the number of copies that are needed of a presentation, a submission and that sort of thing can probably reduce costs. I think there are other ways of attacking it rather than trying to set up some kind of central agency to decide who is going to get funded.

[Traduction]

amélioré à court terme, mais je ne crois pas que ce soit réalisable pour le moment.

M. Anguish: Pour l'instant donc, votre groupe d'étude n'a pas l'intention de recommander que les budgets soient réglementés ou qu'ils ne le soient pas.

M. Cleland: C'est juste. Je ne pense pas que le groupe ait étudié la question assez en profondeur pour pouvoir se prononcer là-dessus.

M. Anguish: Plusieurs personnes nous ont parlé de la question des subventions à des groupes d'intérêts publics. On parlait de fonds accordés par une agence centrale ou par le groupe ou le ministère qui parraine le règlement. Une autre possibilité . . . ou au lieu d'accorder des fonds, on pourrait peut-être avoir un avocat d'intérêt public, qui serait chargé d'intervenir pour le public. Que pensez-vous de la question des subventions aux groupes d'intérêts publics? Quelle serait la meilleure façon de procéder? Enfin, que pensez-vous de toute la question des groupes d'intérêts publics?

M. Cleland: Je ne veux pas me prononcer sur les détails du type de mécanisme qui pourrait exister mais je pense qu'il y a une couple d'aspects à considérer. Il y a certains problèmes de nature philosophique dans l'idée de donner des subventions à certains groupes d'intérêts; y a-t-il danger d'encourager toutes sortes de fausses interventions? Et si l'on se donne les moyens de faire une certaine sélection, qui va la faire et selon quels principes? Je crois que cela soulève des questions assez profondes.

D'un autre côté, l'idée a du bon car donner des subventions à des groupes d'intérêts publics règle le problème du petit entrepreneur, de l'individu qui n'a aucun moyen de se faire entendre. L'idée a donc un certain mérite.

J'aimerais faire un dernier commentaire, et peut-être que Pat aura aussi quelque chose à dire là-dessus. C'est à propos de l'idée déjà énoncée du remède qui doit être choisi en fonction de l'importance de la maladie. Je ne suis pas certain que la maladie dans tous les cas en Nouvelle-Écosse, je ne veux pas dire qu'il n'y a pas de problèmes, mais je me demande si ces problèmes sont suffisamment graves pour justifier les coûts et . . .

M. Anguish: Cela dépend de l'importance du règlement.

M. Cleland: Oui.

Mme Hyland: J'ai certaines inquiétudes à propos de qui décide quels groupes vont être subventionnés. Il y aurait peut-être d'autres moyens de fonctionner comme par exemple de subventionner les coûts par présentation. Il serait très regrettable qu'on en arrive à accorder des subventions annuelles à certains groupes sous prétexte qu'ils ont fait plus de présentations. Il serait très dangereux de perdre des points de vue très intéressants devant l'impossibilité pour certains groupes de faire une présentation à cause des coûts trop élevés. Parfois, et particulièrement en Nouvelle-Écosse, le seul fait de réduire le nombre de copies requises pour faire une présentation, une soumission ou quelque chose du genre peut réduire

[Text]

Mr. Anguish: Just a couple more questions, Mr. Chairman. Have you talked at all with members of your legislative assembly about how they feel about having the regulations come before them in the legislature? What I think, I suppose before you answer that, is that I dread the thought of all the regulations under the federal government coming before Parliament, just the extra workload that would create and possible delay in putting forth regulations. What was the reaction if you did, in fact, contact members of your legislative assembly?

Mr. Cleland: I have not personally spoken with members of the legislative assembly about that. My opinion on that is that it is a very real concern. However, I suppose, if nothing else, by virtue of tabling them before the House, by virtue of having a standing committee, which would be in a position to review regulations, their concern could be triggered by an expressed public concern coming to them either in their role as M.L.A.s or through some more formal mechanism. In other words, they could be selective about what they deal with. I do not think it is realistic to suggest that every regulation should be carefully scrutinized. I do not think time is there, for that matter, and in a lot of cases simply the expertise is not there to scrutinize the things thoroughly.

Mrs. Mildred G. Richardson (Co-ordinator, Nova Scotia Office of Deregulation and Paper Burden): I was just going to say, yes, there is an area that I think is very important, particularly in Nova Scotia, where we elect our representative to represent us and our views and to follow, of course, our regulations. We have a large forest industry, and during our task force findings we found there were problems in the forest industry. I suggest that possibly the representative from that area, on either side of the House regardless, should have input into the concerns of that industry if new regulations are being drafted or, in fact, give some consideration to amending all regulations, and this possibly could be part of the central monitoring agency or group. I think you can zero in on particular area. As Mike suggests, there perhaps would be no abundance of them, but I suggest that there would be areas where you could zero in individually on problems with your elected representative. I think it is important that we do not forget that the elected representative is representing the view of the people and legislation regulation is the responsibility of the elected representative to the people.

• 1635

Ms. Hyland: I think the task force feeling was that since the legislators give the power to make regulations, they should at some point review the results of their delegation.

Mr. Anguish: I have several other questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Please continue, Mr. Anguish.

[Translation]

les coûts. Je pense qu'il existe d'autres moyens plus efficaces que d'essayer de monter une espèce d'agence centrale pour décider à qui vont aller les subventions.

M. Anguish: Juste deux autres questions, monsieur le président. Avez-vous demandé à des membres de l'assemblée législative ce qu'ils pensaient de l'idée que les règlements leur soient présentés à la législature? Avant que vous ne répondiez, je voudrais vous dire que j'aurais très peur de l'idée de voir tous les règlements du gouvernement fédéral passer devant le Parlement; cela entraînerait une charge de travail plus lourde et occasionnerait sans doute des retards dans la mise en application des règlements. Quelle a été leur réaction, si vous avez posé la question à certains députés?

M. Cleland: Personnellement, je n'en ai pas parlé avec des membres de l'assemblée législative. Je suis d'avis que c'est une préoccupation qui est très réelle. Cependant, je suppose que le simple fait de présenter les règlements devant la Chambre et d'avoir un comité permanent qui serait habilité à les réviser serait suffisant pour les rassurer. Il se pourrait que cette inquiétude soit provoquée par les craintes du public qui leur seraient exprimées à cause de leur rôle de représentant ou qui leur parviendraient par des voies plus officielles. Autrement dit, ils pourraient être sélectifs. Je ne crois pas qu'il serait réaliste de vouloir que chaque règlement soit soigneusement examiné. Je ne pense pas qu'ils en aient le temps et bien souvent je pense que la compétence pour le faire en profondeur n'y serait pas.

Mme Mildred G. Richardson (coordonnatrice, Bureau pour la déréglementation et la réduction de la paperasserie de la Nouvelle-Écosse): Je voulais simplement dire qu'il y a un secteur qui est très important en Nouvelle-Écosse particulièrement où nos représentants sont élus pour nous représenter et pour défendre nos points de vue et bien sûr pour suivre nos règlements. Notre industrie forestière est très importante en Nouvelle-Écosse et notre groupe d'étude nous a permis de voir qu'il y a beaucoup de problèmes de ce côté. Je pense que les députés responsables de ce secteur, peu importe de quel côté de la Chambre ils se situent, devraient pouvoir s'impliquer si de nouveaux règlements sont proposés et même pouvoir amender tous les règlements. Cela pourrait possiblement faire partie des fonctions de l'agence centrale de surveillance. Je pense qu'on devrait se pencher sur certains secteurs en particulier. Comme Mike le disait, il n'y en aurait sans doute pas beaucoup, mais je pense qu'on pourrait faire examiner certains problèmes particuliers par nos députés. Il est important de se rappeler que nos représentants sont élus pour défendre nos intérêts et que la responsabilité de la réglementation leur incombe.

Mme Hyland: Je pense que le sentiment du groupe d'étude à cet égard était que puisque les législateurs déléguaient le pouvoir de faire les règlements, ils devraient de temps en temps examiner les résultats de cette délégation.

M. Anguish: J'ai encore plusieurs questions à poser monsieur le président.

Le président: Allez-y monsieur Anguish.

[Texte]

Mr. Anguish: Time permitting, I think I will just ask a final question and pass to another questioner so that other members may have a chance to ask questions.

Do you have an affirmative action program in Nova Scotia? I am impressed that at least this is the first committee that has come before us as witnesses where the female gender overbalances the male gender. I was wondering if that is indicative of any affirmative action program that you have in Nova Scotia. If it is, it is certainly a regulation that is working.

Mr. Cleland: As far as I know, it is not indicative of an affirmative action program.

Mrs. Richardson: It should have been balanced.

Mr. Cleland: It is just indicative of the balance which naturally arose.

Mr. Anguish: Superiority? Survival of the fittest?

The Chairman: Could we turn now to Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Cleland, your task force has representatives on it from about 50 members of the public. What were the advantages and the disadvantages of having such a broad public representation, which is really unusual, I think, in public commissions or task forces?

Mr. Cleland: I think, dealing with the disadvantages, or maybe disadvantage, first is simply management. It is a large number of people to keep track of, to keep their committees going, six sectoral committees, and Mrs. Richardson will attest to the hard work keeping that on track, plus the steering committee. That is really the only disadvantage as such.

I think the advantage, as it turned out, was the breadth of input that was readily at hand, quite apart from any further input that we got from the public. There were 50 people there who had something to say and also were prepared to do some work to ferret out whatever problems might be there.

Mr. Berger: Would you recommend this as an ongoing approach? For example, what would you think of our putting as one of our recommendations that a number of committees be formed in a number of sectors to work with government in this particular area? How would you look upon that kind of recommendation?

Mr. Cleland: As a central kind of body, I think it is too large on an ongoing basis. I think the kind of advisory committee that is envisioned is considerably smaller than that—as indicated, somewhere in the order of 10 to 15, something that could function as a committee.

The idea of sector committees probably has merit but I would think more on an ad hoc basis, as particular issues were being addressed.

Mr. Berger: I see. Do you get any criticism that the members may have been too representative of industry or business?

Mr. Cleland: Yes, that criticism arose.

[Traduction]

M. Anguish: Puisque le temps le permet, je vais poser une dernière question pour que d'autres puissent en poser à leur tour.

Est-ce que vous avez un programme d'action positive en Nouvelle-Écosse? Je suis plutôt impressionné par le fait que vous êtes le premier groupe que nous recevons qui compte plus de femmes que d'hommes. Je me demandais si c'était le résultat d'un de vos programmes en Nouvelle-Écosse. Si c'est le cas, c'est un règlement qui fonctionne drôlement bien.

M. Cleland: En autant que je sache, je ne pense pas que ce soit le cas.

Mme Richardson: Il aurait fallu que ce soit mieux équilibré.

M. Cleland: C'est tout simplement une image assez fidèle de l'équilibre qui s'est manifesté naturellement.

M. Anguish: Supériorité? La loi du plus fort.

Le président: Nous passons maintenant à M. David Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président.

M. Cleland, votre groupe compte environ 50 citoyens. Quels ont été les avantages et les inconvénients à travailler avec un aussi gros groupe? C'est plutôt inhabituel, je pense, dans les commissions publiques et les groupes d'étude?

M. Cleland: En ce qui a trait aux inconvénients, en fait, je dirais qu'il n'y en avait qu'un seul, la gestion du groupe. C'était un assez gros groupe à suivre; six comités à guider et à faire travailler. Mme Richardson peut témoigner du travail ardu que cela a représenté; en plus il y avait le comité directeur et il fallait coordonner toutes ces activités. C'est vraiment le seul inconvénient que nous avons rencontré en tant que tel.

Le gros avantage par contre, c'était le fait d'avoir sous la main un échantillon très représentatif de l'opinion publique en plus de celui que nous sommes allés chercher à l'extérieur. Nous avions 50 personnes sur place qui avaient des choses à dire et qui étaient prêtes à travailler pour dénicher tous les problèmes qui pourraient exister.

M. Berger: Est-ce que vous recommanderiez cela comme une approche permanente? Que penseriez-vous si nous recommandions que des comités soient mis sur pied dans un certain nombre de secteurs pour travailler avec le gouvernement sur la réglementation? Que diriez-vous d'une telle recommandation?

M. Cleland: En tant que groupe central, je crois que c'est beaucoup trop gros à avoir de façon permanente. Je pense que le comité consultatif que nous verrions serait beaucoup plus petit que cela; de 10 à 15 membres je crois. Enfin, quelque chose qui pourrait fonctionner comme un comité.

L'idée des comités sectoriels a du bon, mais elle devrait être appliquée au besoin, lorsque certains problèmes le commandent.

M. Berger: Je vois. Est-ce qu'on vous a critiqué sur la possibilité que les secteurs industriels ou commerciaux aient été trop bien représentés?

M. Cleland: Oui, cette critique a été faite.

[Text]

Ms. Hyland: I think we have had a number of criticisms in that area but I also think it has been useful in that there have been members of every sector of the community represented. Taking into consideration right from the beginning that they had biased points of view, they did not deny their biases but, over the year, they have managed to overcome a lot of their own and look at it from the other side as well.

I think it has been a good education on both sides, particularly for business people who often tend to think their own area is the only area that has to be dealt with in making regulations. I think it woke them up very quickly to the fact that there are other people concerned as well, so I think it was a good education.

• 1640

Mr. Cleland: Yes, very definitely. I think in addition that, woke them up very quickly to the complexities of the beast they were dealing with; that it was not simply a matter of a bunch of bureaucrats digging away in their ivory towers, dreaming up regulations; that there was a ponderous kind of system, that was, that is, an will be difficult to move.

Mr. Berger: I suppose one of the other advantages, then, would be that you do have broad support for your work throughout the business community. No doubt these people have contacts through people they talk to, so they must be aware of what you are doing.

Mr. Cleland: I suppose that is another of the advantages that I should have included—it gives the thing a certain profile and a certain momentum that carries it on. I think it is very easy for something of this sort to fizzle out and die. People lose sight of it, whether the politicians or the public or the bureaucrats, and when you have 50 people all lined up like that, it has a certain momentum.

Mrs. Richardson: Could I just add to that? After we started it was 60, and the 10 people who had a very definite vested interest and bias, they automatically fell by the wayside of their own initiative. They have realized and appreciate that this was not the purpose of the task force, so they came to two or three meetings appreciating that this was not the case. They just fell by the wayside themselves.

Mr. Berger: I see. You noted on page 15 of your brief that it is important to have a commitment at the political and senior management levels. I suppose the fact that this was a premier's task force indicated to the government departments and agencies that you did have that commitment. Is that helpful?

Mr. Cleland: It gave it a certain amount of clout. That is correct.

Mr. Berger: And what about the senior management levels? How did you get commitments from them? Was it sort of the premier's just saying to them, look boys, this is important to us, or ...

Mr. Cleland: I think it would be fair to say that the commitment is not yet there, except that in some cases it is. Actually, that illustrates my point. The idea of even the premier himself creating a task force and saying well, we will

[Translation]

Mme Hyland: Nous avons en effet reçu beaucoup de critiques à cet égard, mais je pense que ça a aussi été utile du fait que tous les secteurs de la communauté étaient représentés. Il faut prendre en considération qu'au début, chacun avait des points de vue plutôt biaisés. Personne ne le niait mais au cours de l'année, tous ont appris qu'il y a toujours deux côtés à considérer.

Ça a été une très bonne expérience pour tout le monde, et particulièrement pour les gens du monde des affaires qui ont souvent tendance à penser que leur secteur est le seul dans lequel il y a des problèmes de réglementation. En fait, ils se sont très vite rendus compte qu'ils n'étaient pas les seuls à être concernés et je pense que ça a été très bon pour eux.

M. Cleland: Oui, c'est très vrai. En plus, ça leur a fait voir très vite les complexités du monstre auquel ils avaient à faire face. Il ne s'agissait pas tout simplement d'une question de bureaucrates enfermés dans leur tour d'ivoire en train d'imaginer de beaux règlements. Il y avait devant eux un système lourd qui est, qui a été et qui sera toujours difficile à remuer.

M. Berger: Je suppose qu'un autre avantage serait le fait d'avoir un bon appui de la part du monde des affaires, car ces gens-là ont généralement de bonnes antennes et doivent donc sûrement être au courant de ce que vous faites.

M. Cleland: Je suppose que c'est un autre des avantages dont j'aurais dû parler car c'est en effet l'une des choses qui donnent une certaine importance et une certaine allure aux travaux. Un travail de ce genre peut facilement tomber dans l'oubli. Les gens, politiciens, bureaucrates ou citoyens, le perdent de vue facilement. Mais quand vous avez 50 personnes d'impliquées, c'est plutôt difficile de mourir d'oubli.

Mme Richardson: Si je puis me permettre. Au début nous étions 60. Les 10 personnes dont les préoccupations étaient très intéressées et qui étaient biaisées se sont retirées de leur propre chef. Elles ont constaté que le groupe d'étude n'était pas là pour régler les problèmes de ce genre. Elles ont participé à deux ou trois rencontres et se sont ensuite retirées.

M. Berger: Je vois. A la page 15 de votre document, vous dites qu'il est important d'avoir l'appui des niveaux politiques et de la haute direction. Je suppose que le fait que votre groupe d'étude ait été parrainé par le premier ministre indiquait aux ministères et autres agences gouvernementales que vous aviez bel et bien cet appui. Est-ce que c'est vraiment utile?

M. Cleland: Ça a donné beaucoup de poids, en effet.

M. Berger: Et du côté de la haute direction? Comment vous y êtes vous pris? Est-ce que c'est le premier ministre en personne qui leur a dit: «Bon écoutez les gars, c'est important» ou ...

M. Cleland: Je pense qu'il serait juste de dire que l'appui n'est pas encore là, sauf dans certains cas. Et cela, en fait, vient appuyer ce que je disais. Même le fait que le premier ministre lui-même crée un groupe d'étude et dise, nous allons

[Texte]

have regulatory reform, is not going to change the system. It goes to its very nature. That commitment, hopefully, will arise out of seeing proposals which are reasonable, I trust, which are workable.

I think by most of them, from the comments we have received, a problem is recognized, and I think most of them have enough commitment to better management of the public service that, at least in part, that commitment will emerge.

Mr. Berger: Have you taken a look at all at consensus standards, industry standards, or self-regulation as an approach to de-regulation, or an approach to improving the process?

Mr. Cleland: In passing, in one or two areas, but not in any detail.

Mr. Berger: Why not? Have you felt it is not a valid approach, or you just have not had the time to look at it?

Mr. Cleland: I suppose more the latter. I think it arose in discussions on particular regulatory subjects. One that comes to mind is gasoline retailing. It was discussed and recommendations were made to the effect that it was possible or desirable for the regulators to back off. But we have not looked at it generally. I would think that is the type of thing that an ongoing central review agency would want to look at.

Mr. Berger: In the area of gasoline retailing, did you explore that? Did you find it is a valid approach?

Mr. Cleland: A recommendation was made by the subcommittee on the subject. I think the members had certain reservations. The recommendation arose from people who were in the industry. As a consequence of the reservations on the subcommittee and on the steering committee, the recommendation that went forward was a bit equivocal, I would say, and simply recommended a review of the whole approach. I think it was an area that the members felt, rightly, was rather complex. It involved a lot of different interests, asking for different responses, and it would be inappropriate for them to jump in with a recommendation.

Ms. Hyland: I think that is an area where the task force has had an effect too in that it started dialogue on a number of matters in that same light, by recommending reviews and forcing agencies to take a look at what was going on within their bounds. And I think that has been another advantage to having an outside group look at it.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have further questions, but I can come back afterwards.

The Chairman: I will come back to you. Mr. Chuck Cook, please.

Mr. Cook: Well, you have hit it all around the thing.

The Chairman: Be nice now, Chuck.

[Traduction]

revoir la réglementation, ne changera pas le système. Le système est fidèle à lui-même. Je crois que cet appui viendra tout naturellement lorsque des propositions raisonnables et qui ont des chances de fonctionner auront été faites.

Je pense que la plupart des hauts fonctionnaires, si je me fie aux commentaires reçus, sont conscients du problème et je pense que l'idée d'une meilleure administration de la fonction publique leur tient assez à cœur pour que cet appui se manifeste.

M. Berger: Avez-vous examiné les normes d'uniformité, les normes industrielles ou l'auto-réglementation comme approche possible à la déréglementation ou pour améliorer le système?

M. Cleland: En passant seulement, dans un ou deux cas, mais pas en détail.

M. Berger: Mais pourquoi pas? Est-ce que vous avez trouvé que ce n'était pas une bonne approche ou bien est-ce que vous n'avez tout simplement pas eu le temps d'y regarder de plus près?

M. Cleland: Nous n'avons pas tellement eu le temps en effet. Le sujet a cependant fait surface lors de certaines discussions sur des règlements particuliers. Celui qui me vient à l'esprit concerne la vente au détail de l'essence. Le sujet a été discuté et il en est résulté des recommandations à l'effet qu'il serait souhaitable que les régulateurs se retirent de ce secteur. Mais nous n'avons fait qu'effleurer la question. Je pense que c'est ce genre de problème qui susciterait l'intérêt d'une agence centrale permanente de révision.

M. Berger: Avez-vous exploré le secteur de la vente au détail de l'essence? Avez-vous trouvé que c'était une approche valable?

M. Cleland: Une recommandation a été faite par le sous-comité sur le sujet. Je pense que les membres ont exprimé quelques réserves. La recommandation était venue de membres de l'industrie-même. Et c'est pour cette raison et à cause des réserves émises par le sous-comité et le comité directeur que la recommandation qui a été faite était plutôt vague et ne recommandait qu'une révision de toute l'affaire. Je pense que les membres ont senti, et avec raison, que c'était un secteur plutôt complexe, qui impliquait un grand nombre d'intérêts très divers appelant tous des solutions très différentes et qu'il serait plutôt inapproprié pour eux d'arriver avec une recommandation.

Mme Hyland: Je pense que c'est encore un autre secteur où le groupe a eu une bonne influence. Il a amorcé la discussion sur plusieurs sujets en recommandant des révisions et en forçant les agences à examiner ce qui se passait chez elles. Je pense que c'est là un autre des avantages d'avoir quelqu'un de l'extérieur pour faire la révision.

M. Berger: Merci monsieur le président. J'ai d'autres questions, mais j'y reviendrai plus tard.

Le président: Je vous repasserez la parole plus tard. M. Chuck Cook, s'il-vous-plaît.

M. Cook: Vous êtes tous passés à côté de la question.

Le président: Soyez gentil Chuck.

[Text]

Mr. Cook: I am going to be very nice because I think I have solved the whole problem, and I think it is inferred from your notes here. I will put the proposal to you and then you tell me why it would not work in terms of regulatory reform. How about a regulatory commission? Now, then, they either have to disallow or affirm every regulation before it can become law, before it is promulgated. They can do this if it is a simple regulation such as, because fire trucks are getting longer it has to be 18 feet from a fire hydrant rather than 15 feet from a fire hydrant, and it can be done with paper and very quickly.

But if it is a set of regulations involving an industry or involving private business, then the department proposing these regulations would have to appear before this commission and justify them. Intervenors from the industry could come and say, "Here, we disagree with this and here is why". They would still have, in other words, almost a quasi judicial function in terms of those regulations as to whether they were right, proper, or not.

The other factor is where there is conflict of regulations. Any member of the public who has run into conflict of regulations could petition the commission to hear the conflict and then it would be the commission's job to get the two departments that had conflicting regulations to sort it out right then and there.

We are presuming now that the provincial government would back the thing strongly, and that any department that proposed a set of regulations which were even partially or substantially disallowed would really get their knuckles rapped. It would be a very bad mark on a bureaucrat's record, the fact that he wanted to have a regulation which obviously was ill thought out or not proper, or was going to cost too much to industry, and so on.

Does this not solve most of the problems? Tell me why it will not work.

Mrs. Richardson: Is that an appointed board or a commission?

Mr. Cook: A commission, yes.

Mrs. Richardson: Appointed?

Mr. Cook: Appointed by the provincial government, yes. A quasi judicial board, I suppose, is the best way to look at it.

Mr. Cleland: My quick response to that is that I guess the nature of our governmental system and what is regulation-making? Regulation-making is essentially policy-making or a reflection of policy.

Mr. Cook: I forgot to mention that. The commission, of course, would examine the enabling legislation and check the regulations as to whether they conform to the policy as indicated by that legislation. And, of course, if it did not, instantly, the regulation is disallowed.

Mr. Cleland: The problem there would be that the enabling legislation—and, of course, that perhaps raises another issue. Typically, the enabling legislation is left relatively vague as to what the intent is in that the government is given rather a

[Translation]

M. Cook: Oui, vous allez me trouver très gentil, parce que je pense que j'ai la solution au problème. Ça m'a été inspiré par votre exposé je crois. Je vais vous dire ce que j'ai en tête et vous me direz pourquoi ça ne pourrait pas fonctionner. Que penseriez-vous d'une commission de la réglementation? Elle aurait pour mission de rejeter ou de confirmer tous les règlements avant qu'ils n'aient force de loi, avant qu'ils ne soient promulgués. Elle pourrait le faire s'il s'agissait par exemple d'un simple règlement sur la distance à respecter lorsqu'on se stationne près d'une bouche d'incendie et elle pourrait faire cela très rapidement.

Dans les cas qui impliqueraient une industrie ou le secteur privé, le ministère proposant la série de règlements devrait paraître devant elle et défendre ces règlements. Les représentants de l'industrie seraient invités et pourraient dire sur quoi ils ne sont pas d'accord et pourquoi. En fin de compte, elle aurait un rôle quasi judiciaire sur la réglementation, sur l'à propos et le bien-fondé des règlements.

Elle pourrait aussi s'occuper des cas de règlements qui entrent en conflit. Toute personne qui aurait eu des problèmes de cette nature pourrait demander à la commission d'enquêter sur le sujet et il appartiendrait alors à la commission de réunir les deux ministères impliqués pour régler le problème sans délai.

Il faudrait que le gouvernement provincial appuie très fortement cette commission et aussi que les gens du ministère proposant des règlements maladifs se fassent taper sur les doigts. Ce serait un très mauvais point au dossier d'un fonctionnaire que d'avoir voulu présenter un règlement qui n'était pas bien pensé ou incorrect ou qui allait provoquer des dépenses trop élevées pour l'industrie.

Cela ne résoud-il pas la majorité des problèmes? Dites-moi pourquoi ça ne pourrait pas fonctionner.

Mme Richardson: Est-ce qu'il s'agirait d'un conseil nommé ou d'une commission?

M. Cook: D'une commission, oui.

Mme Richardson: Nommée?

M. Cook: Nommée par le gouvernement provincial, oui. Un groupe qui aurait des pouvoirs quasi judiciaires en fin de compte.

M. Cleland: La première réponse qui me vient à l'esprit c'est que le tout tient à la nature-même du système gouvernemental et à la définition que l'on donne à «faire des règlements». Faire des règlements en fin de compte c'est établir des politiques ou une réflexion des politiques.

M. Cook: J'ai oublié de mentionner cela. La commission devrait évidemment examiner la loi afin d'être en mesure de vérifier si les règlements proposés en respectent bien l'esprit et, s'ils le font pas, les rejeter immédiatement.

M. Cleland: Le problème à ce moment-là serait que la loi... mais cela amène une autre question. Normalement, vous voyez, la loi elle-même est relativement vague, le plus souvent, en ce qui a trait à son but parce que le gouvernement

[Texte]

large degree of latitude to develop policy within that under that legislative umbrella.

So I do not think it is reasonable to presume that the policy will be set before the regulatory commission in sufficient detail for them to be able to make the kinds of judgments. Essentially it is a political process, and my feeling would be that it should be part of the elected political process rather than removed in the form of a commission.

Mr. Cook: But it is not now, because the department makes regulations which really never get back to the political process.

Mr. Cleland: Well formally they do in the sense that they go through Cabinet. I appreciate the point you are making.

Mr. Cook: Allegedly it goes through Cabinet.

Mr. Cleland: Well, yes, all right. Cabinet makes regulations. Whether they look at them or not is another question.

Mr. Cook: Exactly.

Mr. Cleland: I agree. I guess in that case it is a question of the devil you know versus the devil you do not. I am not sure that the accountability in the commission form would be any greater than it is right now. Commissions and one of the issues that arises in this whole question of regulatory reform is the accountability of statutory regulatory agencies or authorities, or whatever you want to call them. The commission that you describe, I think, could easily become that type of agency more or less removed from control of anybody. I think if the bureaucrats are doing it, they are still at least more likely to be under the thumb of the elected representative.

• 1650

Mr. Cook: It will not work?

Mr. Cleland: I think it has its problems.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Supplementary questions?

Mr. Berger: What about the area of paper burden? I do not know if you dealt with it specifically in your brief, but what were your findings there? Is there a problem in Nova Scotia?

Mr. Cleland: Mrs. Richardson, before the task force on deregulation was formed, was appointed in the Department of Development to undertake a paper burden project and she reviewed the paper burden issue with all provincial departments. I think it is fair to say that the outcome of that was that there were indeed a number of areas where paper burden was a problem, but generally speaking paper burden generated by provincial requirements as compared to federal requirements is a relatively minor issue. I think most of the complaints that we hear go particularly to things like Statistics Canada and it is an issue, but its magnitude may be overstated.

Mr. Berger: In that respect are there any things you have to say about federal paper burden, anything you have learned

[Traduction]

veut se laisser assez de latitude pour être en mesure de développer des politiques connexes sous le couvert de la loi.

Je pense donc qu'il serait illusoire de croire que la politique serait présentée à la commission avec suffisamment de détails pour qu'elle puisse porter ce genre de jugement. Essentiellement, c'est un processus politique et personnellement, je pense qu'il devrait demeurer ainsi plutôt que d'être confié à une commission.

M. Cook: Mais ça ne l'est sûrement pas à l'heure actuelle parce que les ministères font les règlements qui ne sont jamais soumis au processus politique en fin de compte.

M. Cleland: Officiellement ils le sont parce qu'ils passent devant le Cabinet. Je comprends cependant ce que vous voulez dire.

M. Cook: Disons qu'ils passent devant le Cabinet.

M. Cleland: Eh bien. Bon, c'est vrai. Officiellement le Cabinet fait les règlements. Maintenant, s'il les regarde ou non, c'est une toute autre histoire.

M. Cook: Exactement.

M. Cleland: Oui, en fin de compte, je suis d'accord. C'est vraiment une question de choisir le moindre de deux maux car je ne pense pas qu'une commission serait plus responsable que ce que nous avons à l'heure actuelle. La question des commissions et de la responsabilité des autorités ou des agences, si vous voulez, chargées de s'occuper de la réglementation statutaire ont été d'autres sujets qui ont soulevé des problèmes. La commission dont vous parlez, je crois, pourrait très bien devenir ce genre d'agence qui échapperait plus ou moins à tout espèce de contrôle. D'un autre côté, si les fonctionnaires s'en occupaient, ils le feraient vraisemblablement sous l'autorité des députés.

M. Cook: Donc, ça ne fonctionnerait pas?

M. Cleland: Je pense que ce n'est pas tout à fait exempt de problèmes.

M. Cook: Merci.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions?

M. Berger: A propos du problème de la paperasserie. Je ne sais pas si vous en avez parlé spécifiquement dans votre rapport, mais qu'avez-vous trouvé là-dessus? Est-ce un problème en Nouvelle-Écosse?

M. Cleland: Avant la création du groupe d'étude sur la dérèglementation, M^{me} Richardson avait été assignée au ministère du Développement pour entreprendre un projet sur la paperasserie. Elle a examiné le problème dans tous les ministères provinciaux. Je crois que la conclusion a été qu'il y avait évidemment un certain nombre de secteurs où la paperasserie était un problème, mais en général le problème engendré par les exigences provinciales était beaucoup moindre que celui engendré par les exigences fédérales. La plupart des plaintes portaient sur des secteurs comme Statistique Canada. C'est un problème, mais il se pourrait que l'on ait exagéré son ampleur.

M. Berger: A cet égard, auriez-vous des choses à dire sur le problème de la paperasserie au fédéral? Avez-vous appris des

[Text]

about it, seeing that we are a federal task force and we could learn by it.

Mrs. Richardson: The most common complaint I found was that periodicals, papers and forms and things were being sent to people unsolicited and they were just simply throwing them in the garbage. We have a farmer receiving publications on beautification of forestry that has nothing to do with his expertise. The hairdressers and beauty salons complain about requests as to how many gallons of water they use, and how many towels they use and how long does it take to cut somebody's hair. To them—at least a small business perhaps having a profit of only \$10,000 or \$12,000 a year—it was not cost effective so you were forcing people to break the law.

As a matter of fact, there were a lot of areas they interpreted as being law, but in fact they were volunteer forms. These small store owners with small businesses interpreted these as being law and that there was some penalty. One of the suggestions we made was that if a form was a volunteer form, it should have "volunteer" printed in very large letters across the top. It is not that they were being intimidated by this constant barrage of paper forms and periodicals from Statistics Canada, but I do understand in more recent months that this has been discontinued to a great degree.

Mr. Cleland: I think what comes out of that, at least from what we heard talking to people in Nova Scotia, is all the requests for information were as often as not generating false information or guesses, which means you may be getting the statistic but it is highly questionable that value it has.

Mrs. Richardson: A chap who worked at the Customs, as matter of fact, told me that recently—and this was a young student—they just ignored four forms they were required to fill out because it was just a waste of time.

Mr. Berger: Do you have any kind of systematic report or a study that was made of that?

Mrs. Richardson: I made a report at the time and we determined that it was primarily—the things we were concerned about on the local level . . .

Mr. Berger: Could we get a copy of that report?

Mrs. Richardson: Yes, there is one available and we would be more than pleased to supply you with it. I think the priority concern with the small businessman in Nova Scotia was the fact they get a form and there would be no contact person on it. There would be no off the street address, there would be material that did not relate to the requests being made, the forms just were not being drafted to be effective for a request. Also I found with people applying for loans from the government they are asking questions that did not relate to the request. Consequently they were so complex that I had one young fellow tell me that after he looked at the form—and he had extreme expertise in his field, but he was not a bookkeeper, accountant or a lawyer—being fearful of being denied the

[Translation]

choses qui pourraient nous intéresser et nous instruire sur le sujet en tant que groupe d'étude fédéral?

Mme Richardson: La plainte qui nous a été le plus souvent formulée concernait les périodiques, documents, formulaires et autres choses du genre qui sont envoyés aux gens sans qu'ils les aient demandés et qu'ils jettent tout simplement. Il y avait un fermier qui recevait des publications sur la mise en valeur des terrains et sur la foresterie, qui n'avaient rien à voir avec ses intérêts. Il y avait aussi les propriétaires de salon de beauté et les coiffeurs qui se plaignaient à propos des demandes qu'on leur adressait sur combien de gallons d'eau ils utilisaient et combien de serviettes et quel était le temps requis pour couper les cheveux d'un client. Pour eux, une petite entreprise qui se faisait à peine un profit de \$10,000 à \$12,000, ce n'était pas rentable. Ils étaient forcés d'enfreindre la loi.

En fait, il y avait beaucoup de choses qu'ils interprétaient comme faisant partie de la loi alors qu'elles n'étaient en fait que demandées et non exigées. Ces propriétaires de petites entreprises pensaient même que certaines pénalités y étaient rattachées. L'une des recommandations que nous avons faites dans le cas des formulaires à remplir sur une base volontaire consistait à faire imprimer le mot «volontaire» en très grosses lettres en haut du formulaire. Je ne pense pas qu'ils étaient vraiment gênés par ces arrivages réguliers de formulaires et de périodiques de Statistique Canada, mais je crois que ça a beaucoup diminué dans les derniers mois.

M. Cleland: Je pense que ce qui ressort de tout cela, du moins pour la Nouvelle-Écosse c'est que les demandes d'information génèrent souvent des faux renseignements ou des renseignements approximatifs, ce qui revient à dire que vous obtenez vos données mais que leur valeur est très discutable.

Mme Richardson: Une personne qui travaillait aux Douanes, en l'occurrence, m'a avoué dernièrement, et c'était un jeune étudiant, qu'ils avaient volontairement omis de remplir quatre formulaires qu'ils devaient remplir parce que c'était une perte de temps.

M. Berger: Est-ce que les résultats de votre projet ont été mis sur papier?

Mme Richardson: Oui, j'ai fait un rapport qui touche surtout les problèmes locaux.

M. Berger: Est-ce que nous pourrions en avoir une copie?

Mme Richardson: Oui, je me ferai un grand plaisir de vous en faire parvenir une copie. Je pense que le problème qui troublait le plus petit entrepreneur en Nouvelle-Écosse était le fait de recevoir un formulaire et de n'avoir aucune personne à contacter en cas de besoin. Bien souvent il n'y avait aucune adresse, le guide pour remplir le questionnaire n'était pas le bon, les formulaires n'étaient pas faits de façon à obtenir avec justesse les renseignements demandés. Des personnes qui faisaient des demandes de prêts au gouvernement nous ont aussi rapporté qu'on leur posait des questions qui n'avaient rien à voir avec leur demande. Certains formulaires sont si complexes qu'après les avoir regardés, de peur de voir sa demande rejetée, un jeune homme avait dû engager un avocat à \$80 l'heure pour

[Texte]

benefits of this application did in fact hire a lawyer to the tune of \$80 to fill that form out for him.

• 1655

These types of things are very minor and perhaps even domestic, but they are of major concern to a very small business. They just cannot seem to cope. Garage operators were, in fact, being almost forced to hire accountants which they could not afford.

Mr. Berger: Thank you, Mrs. Richardson.

A final question. In the area of confidentiality, have you had any concern expressed by industry that they had been required to submit information which could affect their competitive advantage, or in which they had a substantial investment and therefore asked you for restrictions or a code on the manner in which such confidential information would be used?

Mrs. Richardson: Yes, from the Manufacturing Association of Nova Scotia, one chap informed me that he thought material that came from his office ended up in Ontario. This was information he had given under what he thought was a confidential form.

Mr. Berger: You mean it was submitted to Nova Scotia and ended up . . .

Mrs. Richardson: It was submitted to Statistics Canada.

Mr. Berger: To Canada and it ended up in Ontario?

Mrs. Richardson: Yes, he felt that a competitor had ended up with a lot of his confidential material.

Mr. Berger: And this is a Nova Scotia company?

Mrs. Richardson: Yes.

Mr. Berger: Submitting it federally and the information ending up in Ontario?

Mrs. Richardson: This was a verbal conversation I had with him, yes.

Mr. Berger: Have you had any formal submissions, though, by any companies or by industry associations requesting that guidelines be established with respect to the use of information that is submitted?

Mrs. Richardson: No.

Mr. Berger: You do make a recommendation though, on page 10 that:

The procedure should have provision for by-pass in cases of confidentiality.

That is the review of . . .

Mr. Cleland: That is in the review of new regulations. The examples that come to mind there are particularly tax-type regulations. There may be others, but that is the best example.

Mr. Berger: I see. Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

les remplir. Sans être teneur de livre, comptable ou même avocat, il s'y connaissait pourtant bien en la matière.

Ce genre de choses n'a pas l'air bien important en soi, c'est peut-être même de simples questions de cuisine, mais elles sont très importantes pour la petite entreprise. Elle ne semble tout simplement pas capable de s'y ajuster. Des propriétaires de petits garages ont été presque forcés en fait d'engager des comptables, ce qu'ils ne pouvaient se permettre.

M. Berger: Merci, madame Richardson.

Une dernière question. Du côté du caractère confidentiel de certaines choses. Est-ce que l'industrie vous a énoncé des craintes sur certains renseignements qu'on leur demandait de fournir et qui auraient pu mettre en jeu leur position sur le marché ou certains investissements si divulgués? A-t-elle réclamé qu'il y ait des restrictions ou un code sur la manière dont ces renseignements confidentiels seraient utilisés?

Mme Richardson: Oui, l'Association des manufacturiers de la Nouvelle-Écosse l'a fait. Quelqu'un me disait qu'il pensait que certains renseignements qui venaient de chez lui avaient abouti en Ontario. Il s'agissait de renseignements qu'il avait donnés sur un formulaire qu'il croyait confidentiel.

M. Berger: Vous voulez dire qu'ils avaient été remis en Nouvelle-Écosse et qu'ils ont abouti . . .

Mme Richardson: Ils avaient été soumis à Statistique Canada.

M. Berger: A Statistique Canada et ils ont abouti en Ontario?

Mme Richardson: Oui, la personne en question trouvait que l'un de ses concurrents possédait beaucoup de ses secrets.

M. Berger: Et, s'agit-il d'une compagnie de Nouvelle-Écosse?

Mme Richardson: Oui.

M. Berger: Une compagnie avait donné des renseignements au gouvernement fédéral et ces renseignements aboutissent en Ontario?

Mme Richardson: C'était une conversation verbale que j'ai eue avec le monsieur, alors . . .

M. Berger: Est-ce que vous avez reçu des demandes formelles de la part d'industries ou de compagnies à l'effet que des lignes directrices soient données sur l'utilisation des renseignements qu'elles fournissent?

Mme Richardson: Non.

M. Berger: Vous faites cependant une recommandation, à la page 10 vous dites:

La procédure devrait permettre certains détours dans les cas où l'aspect confidentiel de certaines choses l'exigent.

M. Cleland: C'est dans le cas de révision de nouveaux règlements. Les exemples qui me viennent à l'esprit touchent particulièrement les règlements sur la taxation. Il peut y en avoir d'autres, mais c'est le meilleur exemple.

M. Berger: Je vois. Merci. Merci monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Any supplementary questions? I have a couple. Everybody that has come before us has talked about the need for consultation and advance notice. Have you worked out any formulae for achieving that? You have indicated that advance notice should go out at a very early stage. I assume that you follow that up with consultations after the advance notice goes out, and you have a priority of magnitude depending on the type of regulation. How do you establish who the notice goes to and how you get it out?

Mr. Cleland: Frankly, I would say we have not come to grips with the details of that. In terms of specifics, yes, it is possible to sort of get a feel for what you do, but in terms of design procedures, no, we have not gone that far yet.

The Chairman: You mentioned the overlap and duplication problem as being fairly substantial. Could you give us some details of this?

Mr. Cleland: Sure.

The Chairman: Quite frankly, we are finding out that most people feel it is not a problem, federal-provincial.

Mr. Cleland: Well, all right, in this case I would not think in terms of federal-provincial so much as within the provincial government or provincial and municipal. I will give an example of each. In the provincial government one that came up, and recommendations were made by the task force, was in liquor licensing. There was concern that the liquor licensing regulations had all sorts of requirements which were also dealt with by municipal zoning, with public health regulations, and that a person could be sent from pillar to post trying to track down what all the regulations were, when in the view of the tourism industry particularly a liquor licence should be granted on the basis of criteria specific to that.

That problem can be beaten, or at least it can be reduced, by better co-ordination. There is an argument to be made that a certain amount of duplication is useful, because you make sure that nobody sneaks in when they are violating one set of laws, but it is seen as a real problem. The provincial-municipal one that comes up is in land use regulation, particularly in the Halifax-Dartmouth area, where we have a regional development plan that requires development permits and you also have to get development permits from the municipality, a building permit and a development permit, public health permits and highways permits and things like that.

• 1700

A lot of that is not duplication. A lot of them cover different things although there is an element of that. That really goes more to the question of a lot of different things you have to do in the view of the public or the people we talked to, you should be able to do at one point.

The Chairman: You have been in this game a lot longer than we have. You have had a chance to see the way in which we are proceeding by way of preliminary report, inviting many submissions from the public at large and also selective mail-

[Translation]

Le président: Y a-t-il d'autres questions. J'en aurais quelques unes à poser. Tous ceux qui se sont présentés devant nous ont parlé du besoin qu'il y ait des consultations et des préavis. Avez-vous réussi à systématiser cela convenablement? Vous avez précisé que les préavis devraient être envoyés très à l'avance. Je suppose que vous entamez ensuite les consultations lorsque les préavis sont sortis et que vous allez par ordre d'importance dépendant du type de règlement. Comment décidez-vous à qui le préavis ira et comment l'envoyer?

M. Cleland: Franchement, les détails m'échappent. Spécifiquement, oui, il est possible de deviner ce que nous devrions faire, mais dans les grandes lignes nous n'en sommes pas là.

Le président: Vous avez dit que les problèmes de duplication et de chevauchement étaient assez sérieux. Pourriez-vous donner plus de détails?

M. Cleland: Certainement.

Le président: Pour être franc, on nous dit que ce n'est pas tellement un problème du côté fédéral-provincial.

M. Cleland: Très bien. Dans ce cas, je ne penserais pas tellement au contexte fédéral-provincial mais plutôt en termes de problèmes internes au gouvernement provincial ou dans ses relations avec le municipal. Je vais vous donner un exemple de chacun. L'un des problèmes qui est ressorti et sur lequel le groupe d'étude a fait des recommandations touchait les permis de vente de boissons alcoolisés. Le problème était en fait que les règlements là-dessus présentaient toutes sortes d'exigences qui étaient régies aussi par le zonage municipal et les règlements sur la santé publique. Quelqu'un pouvait donc être constamment envoyé de Caïphe à Pilate en essayant de les découvrir toutes. Pour l'industrie touristique, cependant, un permis de vente de boissons alcoolisés ne devrait être accordé qu'en se basant sur des critères qui lui sont propres.

Ce problème pourrait être résolu ou à tout le moins réduit par une meilleure coordination. Il faut cependant dire qu'un certain pourcentage de duplication n'est pas mauvais parce qu'il rend plus difficile de contrevenir à certaines lois et de s'en sortir. C'est quand même considéré comme un problème. Du côté provincial-municipal, le problème se situe dans l'utilisation des terres, particulièrement dans la région d'Halifax-Dartmouth où le plan régional de développement vous oblige à obtenir un permis de la municipalité, un permis de construction, un permis du service de la santé publique, un permis de la voirie et autres choses du genre.

Il y a un certain pourcentage de publication dans ces permis, mais beaucoup ne le sont pas. Cela nous ramène à la question qu'il y a beaucoup de formalités à remplir ou, comme l'ont exprimé les gens à qui nous en avons parlé, il y a beaucoup de formalités qu'à un moment ou à un autre vous devez être capable de faire.

Le président: Vous travaillez dans le domaine depuis beaucoup plus longtemps que nous. Vous avez vu un peu dans votre rapport préliminaire comment nous procédons; en invitant le grand public à nous soumettre des rapports, en envoyant

[Texte]

ings and then hearings, government and private sector. Do you have any suggestions for us in terms of the process that we are following here to try to deal with the process of regulation?

Mr. Cleland: One that sort of rises from my last comment in the presentation is that I think there are a number of areas, a number of directions, where there is some pretty clear consensus on improvements that can be made. I would strongly suggest that recommendations in those areas should come forward and some improvements, some change, should be seen to be coming as soon as possible. I think the big issues, the whole consultation problem, for example, in its broadest sense and the business of funding public interest groups and all that is something that is going to take a long time to come to grips with, but I think there are some smaller things that can be achieved more quickly.

The Chairman: Could you give us a quick list of the things that we could implement immediately?

Mr. Cleland: Some of them I think are already coming forward. For example, your task force on service to the public is making a number of proposals relating to access, and so on, which I think can be implemented quickly. That is already being done—I assume it is being done. The idea of a toll free number: well, again, that is already being done. I suppose what I am doing is citing things that are already under way. If I thought about it, I could probably come up with ones that are not being done, but offhand I cannot.

The Chairman: Well, we have got to come up with a final report by December 19. We are sunsetted on that day and we have put 28 suggestions in our paper. How many of those do you think are workable, or that we can make comments on at this time for immediate implementation?

Miss Hyland: If I can just comment on that area of advance notice, which probably is one area where some specifics can be made. You can decide whether advance notice is going to be 60 days, 90 days; whether it is going to be published in weekly newspapers or whether it is going to appear in the *Canada Gazette* and what use that is going to be to anybody if it is in the *Gazette*; giving out names, addresses of people to contact with respect to new regulations that are coming in if people have comments. I think those are areas where you can come down to some specifics. I think one of the biggest problems right now is that we have all been talking in generalities and philosophies and what we need at this point is some . . .

The Chairman: You think the jury is still out on the role of Parliament versus the role of the executive in terms of this review body, in terms of the consultative process. You have sufficient doubts in these areas that you would not be prepared to act hastily.

Mr. Cleland: Yes, I think that is probably a fair comment. Another thing, just going by past comments, you have a model in the socio-economic impact assessment program and some evidence, I understand, that it is not turning out to be a disaster at least, and it looks like it is achieving some suc-

[Traduction]

certain textes en particulier et en tenant des audiences pour les secteurs gouvernemental et privé. Auriez-vous des suggestions sur notre façon de faire à l'égard de la réforme de la réglementation?

M. Cleland: Il y en a une en fait qui vient de la dernière remarque de ma présentation où je dis qu'il y a un bon nombre de secteurs, un bon nombre de directions où il existe un consensus assez clair sur les améliorations qui peuvent être faites. Je suggérerais donc fortement que vous fassiez des recommandations sur ces secteurs afin que des améliorations et des changements soient faits dans les plus brefs délais. Les problèmes d'envergure comme tout le problème de la consultation dans son sens le plus large, et le problème des subventions aux groupes d'intérêts et autres choses du genre vont être beaucoup plus longs à définir. Je pense qu'il y a des choses beaucoup plus simples qui peuvent être réalisées plus rapidement.

Le président: Pourriez-vous nous donner une petite liste de choses que nous pourrions implanter immédiatement?

M. Cleland: Quelques-unes ressortent déjà. Par exemple, votre groupe d'étude sur les services au public a fait une série de propositions en ce qui a trait à l'accès à l'information pour le public. Je crois qu'elles peuvent être implantées rapidement si ce n'est déjà fait. Je pense qu'elles sont déjà en train de se faire. L'idée du service téléphonique sans frais; c'est déjà en train de se faire, je crois. Je suppose que tout ce que je dis touche des choses qui sont déjà en voie de réalisation, mais si j'avais le temps d'y penser, je pourrais sans doute arriver à en sortir des plus originales, mais à pied levé, je ne peux pas.

Le président: Bien, nous devons remettre notre rapport final le 19 décembre. C'est l'échéance qu'on nous a donnée et nous avons fait 28 suggestions dans notre document. Combien d'entre elles sont réalisables ou pourraient être implantées immédiatement à votre avis?

Mlle Hyland: J'aimerais dire que la question des préavis est l'une de celles où il y a un moyen de parler de choses assez précises déjà. Vous pouvez décider s'ils vont être envoyés 60 ou 90 jours à l'avance, si vous allez les publier dans des journaux hebdomadaires ou si ce sera dans la *Gazette du Canada* et quelle en sera l'utilité à ce moment. Vous pouvez donner des noms et des adresses pour que les gens aient des points de contact pour faire leurs commentaires sur les nouveaux règlements. Je pense que ce sont là des secteurs où il est possible de parler de choses de façon très concrète. L'un des plus gros problèmes en fait à l'heure actuelle c'est que nous n'avons fait que parler en termes très abstraits et très généraux et qu'il faut maintenant que nous passions . . .

Le président: Vous pensez que la question sur ce groupe de révision du point de vue consultatif se pose encore en termes du rôle du Parlement par opposition au rôle du pouvoir exécutif. Vous avez des doutes assez sérieux à ce sujet pour vous empêcher d'agir précipitamment?

M. Cleland: Oui, je pense que c'est assez juste. De plus, à en juger par certains commentaires, le programme d'évaluation de l'impact socio-économique nous fournit un très bon exemple et je pense que le programme est bien loin d'être un désastre et même que ça réussit assez bien. Il y aurait lieu je pense

[Text]

cesses. Extending that model into the area of economic regulation, for example, I think the arguments are pretty sound for doing that. I agree that on a lot of those areas the jury is still out and it will always be out with the role of Parliament versus the executive. I guess it is a matter of if a consensus is achieved in your task force in a lot of ways those things come down to just a matter of judgement.

The Chairman: We do not want to be impractical. Are there any supplementary questions? I would just like to say in closing that I think a lot of us are holding back. We have a lot of questions. We are going on to Toronto tonight to start a couple of days of hearings down there. If we could order that your report be appended to our record as an exhibit and secondly, I think that your experience was very succinctly put forth. Your responses to our questions, I think, give us cause for concern in many areas and cause for hope in many others that we have been investigating.

• 1705

Speaking on behalf, I think, of every member here, our staff and our committee, it has been extremely useful to us and I hope that we can have the opportunity to discuss this with you on an informal basis as we go along, perhaps compare notes on what we are doing and benefit more from your experience.

In conclusion, may I say thank you very much from each one of us for your very valuable input to us. This committee stands adjourned until tomorrow in Toronto at 9 o'clock.

[Translation]

d'étendre le programme dans le domaine de la réglementation économique. Je suis d'accord cependant que dans bon nombre de cas, la question se pose et se posera encore en termes du rôle du Parlement par opposition au rôle de l'exécutif. C'est probablement plus une question d'en arriver à un certain consensus à l'intérieur de votre groupe d'étude et bien souvent, ça se ramène à une simple question de bon sens.

Le président: Il faut être pratique. Y a-t-il d'autres questions? Je voudrais tout simplement dire en conclusion que je pense que plusieurs d'entre nous se retiennent. Nous avons beaucoup de questions. Nous nous rendons à Toronto ce soir pour y entreprendre deux jours d'audience. Je pense que vous avez très bien résumé votre expérience. Serait-il possible de joindre votre rapport à notre dossier comme preuve à l'appui. Vos réponses à nos questions nous donnent de bonnes raisons de nous interroger sur certains sujets et de bonnes raisons d'espérer sur beaucoup d'autres.

Au nom de chacune des personnes présentes ici, de notre personnel et de notre comité, je voudrais vous dire que vous nous avez beaucoup aidés et j'espère que nous aurons l'occasion de rediscuter du sujet de façon plus informelle et peut-être de comparer nos documents sur ce que nous faisons afin de bénéficier encore plus de notre expérience.

En conclusion, je voudrais vous remercier de la part de chacun pour votre rapport très précieux. Le comité est ajourné jusqu'à 9 heures demain à Toronto.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden:

Mr. M. Cleland;
Mrs. M. Richardson;
Ms. P. Hyland.

Du Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden:

M. M. Cleland;
M^{me} M. Richardson;
M^{me} P. Hyland.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, October 16, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le jeudi 16 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1980
(41)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Business Committee on Regulatory Reform: Mr. G. French, President, American Can; Mr. R. Dowsett, President, Crown Life Insurance; Mr. D. Walter, Vice-President, E.F. Walter Ltd.; Mr. R. Chaplan and Mr. L. Thibault.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. French made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Business Committee on Regulatory Reform be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-13"*).

At 11:20 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(42)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:34 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Public Interest Advocacy Centre: Messrs. N. Schultz and G. Duncan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Duncan made a statement and, with Mr. Schultz, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Public Interest Advocacy Centre be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-14"*).

At 1:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(43)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1980
(41)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Business Committee on Regulatory Reform: M. G. French, président, American Can; M. R. Dowsett, président, Crown Life Insurance; M. D. Walter, vice-président, E. F. Walter Ltd.; MM. R. Chaplan et L. Thibault.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. French fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Business Committee on Regulatory Reform soit déposé comme pièce (*Voir Pièce «RR-13»*).

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(42)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 34 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Public Interest Advocacy Centre: MM. N. Schultz et G. Duncan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Duncan fait une déclaration puis, avec M. Schultz, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le Public Interest Advocacy Centre soit déposé comme pièce (*Voir Pièce «RR-14»*).

A 13 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(43)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 10 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Witnesses: From the Province of Ontario: Mr. A. Gordon and Ms. B. Ward.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gordon made a statement and answered questions.

At 4:50 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(44)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 5:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witness: Mr. J. Grafstein.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Grafstein made a statement and answered questions.

At 6:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Témoins: De la province d'Ontario: M. A. Gordon et M^{me} B. Ward.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gordon fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(44)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 17 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoin: M. J. Grafstein.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Grafstein fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 16, 1980

• 0900

[Texte]

The Chairman: We are continuing our reference into regulatory reform, and are very happy to have with us today the Business Committee on Regulatory Reform.

Before we start, perhaps I could introduce to you the people who are with us. Down at my far left we have Margot Priest, a member of our staff; Philip Rosen, a member of our staff; then Pierre Deniger, member for Laprairie; David Berger, member of our committee from Laurier; Chuck Cook, from North Vancouver-Burnaby; Howard Crosby, from Halifax West; Russell MacLellan, from Cape Breton-The Sydneys; Gregory Kane, a member of our staff; Eric Milligan, a member of our staff; and David Cook, our Clerk.

Mr. French, I understand that you will introduce to us the members of your group today and then you will be making a short presentation to us.

Mr. Guy French (President, American Can of Canada member, Business Committee on Regulatory Reform): Yes, thank you.

Mr. Chairman, and members of the task force, on behalf of the Business Committee on Regulatory Reform, thank you very much for giving us this opportunity to discuss with you some of the business community's major concerns with Canada's regulatory system.

I am Guy French, President of American Can of Canada. Unfortunately, Mr. Bob Waugh, Vice President and Finance Manager of General Motors of Canada Limited and Chairman of this Committee on Regulatory Reform, is unable to be with us today, so I have, in his absence, been chosen to open our discussions.

Appearing with me are my colleagues from the Business Committee on Regulatory Reform. On my far right—your left—is Rob Dowsett, President, Crown Life Insurance Co., on my far left, your right, is Don Walter, Vice President, E.F. Walter Limited; as well, Laurent Thibault, Executive secretary of the Business Committee and Chief Economist Canadian Manufacturers' Association; and, on my right, is Ron Chaplin, Assistant Executive Secretary of the committee.

The Chairman: I would just like to say, before you start, that we appreciate very much the efforts that have been made by the BCRR to work with us right from the time that this task force was announced. Your early input has been very helpful to us and we appreciate the effort you have gone to to present the brief and to appear before us today.

Mr. French, if you would like to continue with your opening comments.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, on a point of order. Perhaps you could indicate the time limits so that we would all know what constraints we have.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Jeudi 16 octobre 1980

[Traduction]

Le président: Nous poursuivons nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation et nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation.

Avant de commencer, j'aimerais vous présenter les gens qui sont réunis ici. En commençant par la gauche, nous avons Margot Priest, membre de notre personnel; Philip Rosen, membre de notre personnel; puis Pierre Deniger, député de Laprairie; David Berger, député de Laurier; Chuck Cook, de Vancouver-Nord-Burnaby; Howard Crosby, d'Halifax-Ouest; Russell MacLellan, de Cap-Breton-The Sydneys; Gregory Kane, membre de notre personnel; Eric Milligan, membre de notre personnel; et David Cook, notre secrétaire.

Monsieur French, je pense que vous allez nous présenter les membres de votre groupe puis faire une courte intervention à titre d'introduction.

M. Guy French (président, American Can of Canada, du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Oui, je vous remercie.

Monsieur le président et messieurs les membres du comité, au nom du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, je vous remercie sincèrement de nous avoir donné la possibilité de discuter avec vous d'un certain nombre des grandes préoccupations du secteur privé au sujet du système canadien de réglementation.

Je me présente, je suis Guy French, président du Comité canadien-américain. Je regrette que monsieur Bob Waugh, vice-président et directeur financier de General Motors of Canada Limited et président de ce Comité pour la réforme de la réglementation n'aie pas pu se joindre à nous aujourd'hui, et j'ai été choisi, en son absence, pour ouvrir notre débat.

J'ai auprès de moi un certain nombre de collègues appartenant au Comité d'entreprises pour la réforme de réglementation. Tout à ma droite, soit à votre gauche, se trouve Rob Dowsett, président de la Crown Life Insurance Co.; tout à ma gauche, soit à votre droite, Don Walter, vice-président de la E.F. Walter Limited, puis Laurent Thibault, secrétaire administratif du Comité d'entreprises et économiste en chef de l'Association des manufacturiers canadiens; enfin, à ma droite, Ron Chaplin, secrétaire administratif adjoint du Comité.

Le président: Avant que vous ne commenciez, je voudrais que vous sachiez que nous avons particulièrement apprécié l'action de votre comité, qui s'est efforcé d'apporter sa collaboration dès l'annonce de la création de notre groupe de travail. Votre participation, dès le départ, s'est avérée très utile et nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris la peine de présenter un mémoire et de comparaître devant nous aujourd'hui.

Monsieur French, je vous laisse maintenant passer à votre discours d'introduction.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, une question de procédure. J'aimerais que vous nous indiquiez

[Text]

The Chairman: We have until 11.00 o'clock.

Mr. French: I probably have about 10 minutes' worth, more or less, of comments.

Mr. Chairman, the very existence of the Business Committee on Regulatory Reform demonstrates the level of concern in the business community over Canada's regulatory system. You may be aware of the recent cartoon showing a company head addressing his stockholders and saying: I have good news and bad news; the good news is that we are in compliance with all government regulations, the bad news is that we are broke.

An ad hoc, independent committee of 22 senior executives from a broad spectrum of business interests—that is what the BCRR, as we call it, is—was formed about two years ago to ensure effective co-operation and consultation with the Economic Council in its study of regulation. That is where we began, when the Economic Council got its mandate—I believe that was back in February 1978, or something like that. In particular, we have encouraged firms and industry associations to invest the considerable resources required to complete the Economic Council's study on the cost of compliance with regulation.

We have been encouraged that the federal government has maintained a commitment to regulatory reform over the past two years under both Liberal and Conservative administrations. The active interest taken by Parliament, when this task force was established last May, is a further reason for optimism, particularly noting your terms of reference, to report on government regulation:

...in order to minimize the burden on the private sector ...

• 0910

We congratulate you and your staff for the excellent exposition of possible reforms in your discussion paper.

While independent, the business committee on regulatory reform is supported strongly by the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Chamber of Commerce, and the Business Council on National Issues. Our primary role is that of a co-ordinator and a catalyst to encourage further action both within the business community and with government. As part of this program, we have publicized the activities of your task force and have encouraged individual firms and industry associations to bring their particular concerns to your attention. Because we do not represent, within the business world, any particularly narrow constituency, we have no particular axe to grind regarding specific regulatory programs. We draw to your attention that many firms represented on this committee, and trade associations with which we are associated, have made independent submissions to your task force. For example, I am a member of the Canadian Pulp and Paper Associa-

[Translation]

le temps dont nous disposons, de façon à ce que nous sachions dans quelles limites il nous faut opérer.

Le président: Nous avons jusqu'à 11 heures.

M. French: Mon introduction durera environ 10 minutes.

Monsieur le président, l'existence même du Comité du secteur privé sur la réforme de la réglementation montre bien le degré de préoccupation des entreprises du secteur privé face au système de réglementation canadien. Vous avez certainement dû voir ce dessin humoristique publié récemment et dans lequel un chef d'entreprise s'adresse à ses actionnaires en leur disant: «J'ai une bonne et une mauvaise nouvelle à vous annoncer; la bonne nouvelle c'est que nous sommes en règle avec l'ensemble de la réglementation du gouvernement et la mauvaise, c'est que nous sommes en faillite.»

Notre comité est un comité spécial, indépendant, regroupant 22 hauts responsables venus de tous les horizons du secteur privé. Il a été créé, voilà de cela environ deux ans, en vue d'assurer une collaboration et une consultation véritables avec le Conseil économique dans son étude de la réglementation. Notre création remonte donc à l'origine, au mois de février 1978, si je me souviens bien, au moment où le Conseil économique a reçu son mandat. Nous avons en particulier incité les entreprises et les associations professionnelles du secteur privé à mettre en œuvre les ressources considérables nécessaires à la réalisation de l'étude du Conseil économique sur le coût du respect de la réglementation.

Nous avons été encouragés dans notre action par le fait que le gouvernement fédéral s'est montré prêt à réformer la réglementation au cours des deux dernières années, que ce soit sous le gouvernement libéral ou sous le gouvernement conservateur. La participation active prise par le Parlement à ce sujet, lors de la création en mai dernier de votre Comité, nous incite à encore plus d'optimisme, tout particulièrement lorsque l'on lit dans votre mandat que vous devez présenter un rapport au sujet de la réglementation du gouvernement:

... de façon à alléger le fardeau du secteur privé ...

Nous félicitons le Comité et son personnel de l'excellente présentation des différentes réformes possibles que l'on trouve dans son document de discussion.

Tout en étant indépendant, le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation est fortement soutenu par l'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre canadienne de commerce et le Conseil des entreprises sur les questions nationales. Notre rôle est avant tout celui de coordonner et de catalyser les efforts du secteur privé et du gouvernement. Dans le cadre de ce programme, nous avons rendu publiques les activités de votre groupe de travail et incité les différentes entreprises et associations professionnelles à vous faire part de leurs préoccupations particulières. Nous n'avons pas, dans le monde des affaires, de mandataires bien déterminés et nous n'avons donc aucun intérêt étroit à défendre en particulier dans le cadre de programmes de réglementation précis. Nous attirons votre attention sur le fait que de nombreuses entreprises représentées au sein du comité, ainsi que de nombreuses associations professionnelles avec lesquelles nous sommes asso-

[Texte]

tion and the Grocery Products Manufacturers of Canada; both have submitted papers to you.

Perhaps I may be permitted a rather sweeping, but I believe accurate, summary of the evolution of our economic and social system in the nineteen seventies from a business point of view. By the end of this decade, the seventies, the full impact of a wide range of government initiatives in the broad field of social, environmental and consumer policies came to be felt on our economy. While the problems which gave rise to these government actions were real and were legitimate, and are real and are legitimate, the decline we have now noticed in such fundamental economic indicators as productivity growth suggests that we may, to some degree, have sacrificed our economic efficiency, or a degree of it.

As our economy seems to have failed to perform to the standards we had come to expect in earlier years, it has become more and more difficult for governments to sustain the social progress and programs we had in the past. It is not surprising, therefore, that in February, 1978, our first ministers expressed their concern by resolving that, and I quote:

The burden of government regulation on the private sector should be reduced and the burden of overlapping federal and provincial jurisdictions should be eliminated.

The exercise they launched is now coming to fruition. The analyses undertaken by the Economic Council reveal that during the nineteen seventies, Canada experienced a regulatory boom. Between 1970 and 1978, 26 new regulatory statutes were enacted by the federal Parliament, more than the total created during the preceding 30 years. Similar programs were superimposed at the provincial level. The Economic Council's cost of Compliance Study has recently been completed, and we understand that it documents the fact that, as in the United States, regulations impose significant direct and indirect costs on Canadian business.

Because these costs do not appear in the government accounts but are passed on to the private sector, regulation is a type of hidden tax. Moreover, Parliament has delegated to regulatory agencies and departments considerable powers to impose such costs by issuing regulations. Our concern is that current government procedures, whereby regulations are enacted by order in council and endorsed by Parliament during the approval of the estimates, do not adequately assess these hidden costs, nor seek out alternative solutions to the social and economic problems that we are facing. We feel that regulation should be the last recourse of government, certainly not its first resort. Accordingly, it appears to us that one challenge of the nineteen eighties is to restore Canada's economic capabilities without sacrificing our social and political objectives. The crux of the regulatory reform issue is to manage the system better and to restore a better balance

[Traduction]

ciés, ont fait des interventions indépendantes auprès de votre Comité. C'est ainsi, par exemple, que je suis membre de l'Association canadienne des pâtes et papier et de celle des fabricants canadiens des produits alimentaires, qui vous ont toutes deux présenté des mémoires.

Peut-être serait-il bon que je vous fasse un exposé très rapide, mais je pense représentatif, de l'évolution de notre système économique et social au cours des années 1970, en ce qui concerne le monde des affaires. A la fin des années soixante-dix, l'ensemble des mesures prises par le gouvernement, dans le domaine social, dans celui de l'environnement et en ce qui a trait à la consommation, ont pris tout leur effet. Certes, les problèmes qui ont motivé cette intervention du gouvernement étaient véritables et légitimes et le sont restés, mais le déclin que nous avons pu constater avec des indicateurs économiques aussi fondamentaux que l'amélioration de la productivité laisse entrevoir que nous avons pu y sacrifier une partie de notre efficacité économique.

Notre économie donnant l'impression de ne pas pouvoir fonctionner aussi bien que dans le passé, les gouvernements éprouvent de plus en plus de difficulté à maintenir le rythme du progrès social et à assurer les programmes existants. Il n'est donc pas surprenant qu'en février 1978, nos premiers ministres aient exprimé leur préoccupation à ce sujet et je cite:

«Il convient d'alléger le fardeau que fait peser la réglementation du gouvernement sur le secteur privé et de supprimer les doubles emplois dus au chevauchement des compétences fédérales et provinciales».

Cette préoccupation est en train de trouver une solution. Les analyses effectuées par le Conseil économique ont montré que l'on a assisté au Canada au cours des années 1970 à une véritable prolifération de la réglementation. Entre 1970 et 1978, le Parlement a adopté 26 nouvelles lois portant réglementation, soit plus que tout ce qui a été fait au cours des trente années qui ont précédé. Des programmes du même type sont venus s'y ajouter au niveau provincial. L'étude effectuée par le Conseil économique sur le coût du respect de la réglementation est maintenant terminée et l'on y démontre qu'au Canada, comme aux États-Unis, la réglementation fait peser sur les entreprises des charges directes et indirectes importantes.

Compte tenu du fait que ces charges n'apparaissent pas dans les comptes du gouvernement, mais qu'elles sont répercutées sur le secteur privé, la réglementation constitue donc une espèce d'impôt déguisé. D'autre part, le Parlement a délégué aux organismes et aux ministères du gouvernement chargés de la réglementation des pouvoirs considérables en matière d'imposition de ces charges par le biais de la réglementation. Nous nous préoccupons de voir que la façon actuelle de procéder du gouvernement, qui permet de promulguer un règlement par l'intermédiaire d'un décret en conseil puis de le faire entériner par le Parlement lors de l'approbation des budgets, ne permet pas d'évaluer convenablement ces charges déguisées, ni de trouver des solutions de rechange pour régler les problèmes sociaux et économiques auxquels nous faisons face. Nous estimons que le gouvernement doit recourir à la réglementation en dernier ressort et non l'envisager dès le départ. En

[Text]

between differing objectives. Many different types of solutions are probably appropriate. Your task force has a crucial role to play as you attempt to develop alternative approaches to prevent the continuing accumulation of costly and often layered regulations.

In our submission, a rather brief submission though it was, we have outlined those points we feel are essential to achieve regulatory reform. There are a number of alternative means of meeting these criteria and because of this we have not proposed specific changes of governmental or parliamentary procedures. We feel, after all, that you are better equipped to do this than we.

We do feel strongly that proposals made for regulatory reform should address four basic principles, which were raised in our brief.

• 0915

First, there must be more consultation, certainly, with the private sector, to seek alternative solutions to social or economic problems at the problem definition stage, that is, before legislation or regulations are drafted;

Second, greater attention must be paid to the costs imposed by alternative types of intervention, both the hidden tax imposed by regulation and the inevitable conflicts which arises between different areas of public policy;

Third, the rules of the game need to be defined better in covering legislation;

Fourth, all regulatory programs need to be reviewed on a regular basis to the satisfaction of an independent body.

A major problem with existing regulatory programs is that government officials are mandated to pursue a single objective. Single-mindedness, by the way, is a criticism often levelled at businessmen and we hope to dispel some of that impression today. Under the Fisheries Act, for instance, no substance may be put into a water stream frequented by fish unless expressly approved by the Fisheries department. But this can encourage officials to impose a sort of no-risk requirement on business. The mere possibility of a potential hazard to the fishery, in spite of numerous safeguards, is grounds to refuse, or at least severely delay, approval. There is no requirement to examine the effects of such a policy on other areas of concern to the government, such as petroleum self-sufficiency or regional development.

[Translation]

conséquence, il nous apparaît que le défi des années quatre-vingt est de restaurer les capacités économiques du Canada sans sacrifier ses objectifs sociaux et politiques. Ce que l'on demande avant tout à la réforme de la réglementation, c'est de garantir une meilleure administration du système et de rétablir un meilleur équilibre entre les différents objectifs. Différentes solutions sont vraisemblablement possibles. Votre groupe de travail a un rôle fondamental à jouer, puisqu'il lui appartient d'étudier les différentes possibilités qui permettraient d'éviter l'accumulation en permanence de règlements coûteux et souvent superflus.

Nous avons, dans notre court mémoire, exposé dans leurs grandes lignes les différents points que nous jugeons essentiels pour réaliser la réforme de la réglementation. Différentes démarches sont possibles pour parvenir à la solution des problèmes et, compte tenu de cela, nous n'avons pas fait de propositions précises concernant la modification des procédures gouvernementales ou parlementaires. Nous estimons, après tout, que vous êtes mieux placés que nous pour le faire.

Nous sommes convaincus, cependant, que les propositions de réforme de la réglementation doivent partir de quatre principes fondamentaux que nous avons exposés dans notre mémoire.

Tout d'abord, il est nécessaire de consulter davantage les différents agents de l'économie, et le secteur privé en particulier, pour trouver des solutions de rechange aux problèmes sociaux et économiques au stade de la définition des problèmes, c'est-à-dire avant que les lois ou les règlements ne soient rédigés.

Deuxièmement, il faudra s'intéresser davantage aux coûts des différentes interventions possibles, qu'il s'agisse de l'impôt déguisé qu'entraîne la réglementation ou des conflits inévitables qui se produisent dans les différents domaines de l'établissement des politiques publiques.

Troisièmement, il convient de mieux définir les règles du jeu en ce qui concerne la législation.

Quatrièmement, tous les programmes de réglementation devront être passés régulièrement en revue par un organisme indépendant qui s'assurera qu'ils donnent satisfaction.

L'un des grands problèmes que posent les programmes de réglementation existants vient du fait que les responsables du gouvernement sont mandatés pour poursuivre un objectif unique. L'étroitesse de vue est un reproche que l'on fait d'ailleurs souvent aux hommes d'affaires et nous espérons bien écarter en partie ce mythe aujourd'hui. C'est ainsi, par exemple, que dans la Loi sur les pêcheries, il est interdit de verser une substance quelconque dans un cours d'eau poissonneux, à moins d'en avoir reçu l'autorisation expresse du ministre des Pêcheries. Une telle disposition encourage cependant les responsables du ministère à imposer aux entreprises des critères d'absence totale de risques. Dès que le moindre risque est susceptible de se poser pour le poisson, quelles que soient les nombreuses précautions prises, les responsables s'estiment en droit de refuser, ou au moins de sérieusement retarder, ladite autorisation. Rien ne les oblige à tenir compte des effets d'une

[Texte]

We in the Business Committee have come to appreciate that the major problem of jurisdictional conflict results from this state of affairs. It is true, in some cases, federal and provincial jurisdictions overlap. The three suggestions made in your discussion paper to improve this situation have our full support. We would also encourage continuing ad hoc arrangements to reduce duplication and overlap in such areas of shared jurisdiction as environmental protection and food standards.

More onerous, however, are the conflicts between two departments, in the same or different jurisdictions, pursuing a single mandate. As documented in the Economic Council's *Cost of Compliance Study*, Magnorth Petroleum has been prevented from digging an exploratory well in Lancaster Sound because of the conflicting policies of the Department of Energy, Mines and Resources, committed to increasing oil exploration, and the Department of Indian and Northern Affairs and the Environment, which are mandated to protect the fragile Arctic environment. This conflict, which dates from 1968, has not, to our knowledge, been resolved. Canada's soft drink bottlers have been caught in a conflict between federal hazardous products legislation, which restricts the use of returnable bottles, and provincial environmental legislation, which restricts the use of disposable cans. We believe that the trade-offs between such different areas of public policy must be computed as part of the costs of proposed regulatory programs.

Our suggestion that government officials be designated to help lead firms through the approvals process would also help expose the conflicts which arise when general regulations affect particular business activities.

Furthermore, because regulatory officials are not mandated to consider policy trade-offs, there is a tendency to impose the highest standard that an industry can bear. It is true that most regulatory costs can be passed on to consumers. We are concerned, however, that this lack of concern with the effects of regulation on inflation and productivity too often has led to the imposition of excessive standards. While industry, especially large corporations, can bear most regulatory costs, the incremental effect of layering regulation upon regulation is now being felt in terms of our productivity, our costs and thus our prices, and our ability to compete on both domestic and foreign markets.

[Traduction]

telle politique sur d'autres sujets d'intérêt pour le gouvernement, tels que l'autosuffisance en matière pétrolière ou le développement régional.

Le Comité d'entreprises est arrivé à la conclusion que la principale raison des conflits de juridiction vient de cet état de fait. Il est vrai que dans certains cas les compétences fédérales et provinciales se recoupent. Nous sommes totalement en faveur des trois propositions que vous avez présentées dans votre document de discussion pour améliorer la situation. De même, nous encourageons la signature d'accords permanents dans certains secteurs précis, afin de réduire les doubles emplois et les chevauchements dans les domaines de compétence partagée tels que la protection de l'environnement ou les normes alimentaires.

La situation est plus grave, toutefois, lorsque deux ministères entrent en conflit, alors qu'ils ont le même mandat au sein de la même juridiction ou de deux juridictions différentes. Comme l'a signalé le Conseil économique dans son étude sur le coût du respect de la réglementation, Magnorth Petroleum n'a pas pu creuser un puits d'exploration dans Lancaster Sound en raison de l'existence de politiques contradictoires du ministère de l'Énergie. Mines et Ressources, cherchant à intensifier l'exploration pétrolière et des ministères des Affaires indiennes et du Nord ainsi que de l'Environnement, s'efforçant de protéger un environnement arctique fragile. A notre connaissance, ce conflit, qui remonte à 1968, n'a toujours pas été résolu. Les entreprises canadiennes du secteur de l'embouteillage des boissons non alcoolisées sont prises dans le conflit existant entre la législation fédérale sur les produits dangereux, qui restreint l'usage des bouteilles consignées, et la législation provinciale sur l'environnement, qui restreint l'usage des contenants métalliques jetables. Nous estimons qu'il faut tenir compte des compromis nécessaires entre les différents domaines d'intérêt public lorsque l'on calcule le coût des programmes de réglementation proposés.

Notre proposition, selon laquelle il faudrait que des responsables du gouvernement guident les entreprises dans les méandres des procédures d'autorisation, permettrait par ailleurs de mettre à nu les conflits qui se posent lorsque des réglementations de type général touchent certaines activités particulières du secteur privé.

En outre, étant donné que les responsables de la réglementation ne sont pas mandatés pour faire des compromis entre les différentes politiques, ils ont tendance à imposer la norme la plus stricte que l'industrie peut supporter. Il est vrai que la plupart des coûts de la réglementation peuvent être répercutés sur le consommateur; il n'en reste pas moins que nous nous inquiétons de voir que ce manque d'intérêt vis-à-vis des répercussions de la réglementation sur l'inflation et la productivité amène trop souvent les responsables à imposer des normes trop rigides. Le secteur privé, et plus particulièrement les grosses entreprises, sont en mesure d'absorber la plupart des coûts de la réglementation, mais l'effet cumulatif des règlements venant se superposer à d'autres règlements se fait maintenant sentir sur notre productivité, nos coûts et donc nos prix et notre position concurrentielle sur le marché intérieur et à l'étranger.

[Text]

Just before I end, I am going to add, personally, that one of my continuing concerns, and the reason why I am really involved in this particular committee, is precisely that industry, especially the larger firms, can too easily become inured to equipping themselves for and co-operating with regulatory agencies and measures to too great a degree. We build it into our own bureaucratic environments in our own companies far too easily, and thus we increasingly trade productivity, which we badly need, as a country, for bureaucratic buildup, which our society needs like it needs continuing inflation. The lack of horror stories, and I suspect that you have had a relative lack of regulatory horror stories, sort of, in my mind, bears me out, that we have become inured to these things and have built it into our overhead costs. Many, many people's careers in the private sector, let alone the public sector, are now dependent upon a kind of bureaucratic and regulatory reaction type of activity.

• 0920

This is also the reason why I am concerned about the degree of public apathy in relation to these issues today. I realize that although it surfaced a year or so ago in some surveys as a bit of a political issue, it does not appear now to be one. That concerns me, I think it is too bad. All I can say about that is we are all delighted that your committee is up and operating, because we do view it as being absolutely critical to this society of ours.

Thus, and finally, we want to assure you of our full co-operation in your efforts to seek solutions to these complex problems. It is our feeling that the tremendous growth of regulation during the nineteen seventies was caused, in part, by the mutual suspicion and self-interest of various groups in society. It is our hope that in the nineteen eighties a more rational and co-operative approach will be used to seek solutions to our problems and to achieve common goals. I believe it is significant, for example, that our group, from the outset, was concerned with regulatory reform, not deregulation; and we have never, as committee members, encountered any opposition to social programs in our committee discussions.

It is in this spirit that we make our final proposal to establish a regulatory council, which was part of our submission, comprising both private and public sector interests, to monitor the effectiveness of the proposals in meeting the objectives of regulatory reform.

Gentlemen, ladies, we welcome your questions. If we cannot answer them, we can at least, consistent with our co-ordinator, catalytic role, help our member companies and supporting associations to provide you with more and better input. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. French. If we could turn to Mr. Chuck Cook, please.

[Translation]

Avant de finir, je voudrais ajouter que je me suis toujours préoccupé personnellement, et c'est là la raison pour laquelle je participe à ce comité, du fait que le secteur privé, et plus particulièrement les grosses entreprises, s'adapte trop facilement aux mesures de réglementation et coopère trop volontiers avec les organismes qui en sont chargés. Nous reproduisons trop facilement les structures bureaucratiques à l'intérieur de nos propres entreprises, négligeant ainsi à l'échelle du pays la productivité, dont nous avons pourtant tant besoin, pour adopter des structures bureaucratiques que nous devrions fuir comme la peste. Nous n'avons pas d'exemple particulièrement horrible à citer, d'autres ont d'ailleurs certainement dû le faire, ce qui signifie à mon avis que nous nous sommes habitués à cette réalité en incorporant les inconvénients de la réglementation à nos frais généraux. De très nombreuses carrières, dans le secteur privé, ne parlons pas du secteur public, sont liées à l'heure actuelle à des activités de type bureaucratique et réglementaire.

Voilà aussi la raison pour laquelle je suis préoccupé par le degré d'apathie du public en ce qui concerne actuellement ces questions. Je vois bien que, même si certaines enquêtes en ont fait en quelque sorte un sujet d'intérêt politique il y a un an à peu près, il ne semble pas que ce soit le cas maintenant. C'est un sujet qui me préoccupe, je pense que c'est dommage. Tout ce que je peux dire, c'est que nous nous réjouissons tous de savoir que votre comité siège à ce sujet, que nous jugeons absolument fondamental pour notre société.

Donc, pour terminer, je voudrais vous assurer de notre entière collaboration lorsqu'il s'agira de vous aider à trouver des solutions à ces problèmes complexes. Nous estimons que la prolifération des règlements au cours des années soixante-dix s'explique en partie par le manque de confiance et l'égoïsme réciproque des différents groupes de la société. Nous espérons que l'on parviendra à adopter au cours des années quatre-vingt une démarche plus rationnelle et plus coopérative pour trouver des solutions à nos problèmes et pour atteindre des objectifs communs. Je pense qu'il est significatif, par exemple, que notre groupe se soit intéressé dès le départ à la réforme de la réglementation et non à l'allègement de la réglementation. Dans nos discussions en tant que membres du comité, nous n'avons jamais rencontré d'opposition aux programmes sociaux.

C'est dans cet esprit que nous proposons finalement la constitution d'un conseil de réglementation, ce qui va dans le sens de notre intervention en faveur du contrôle par des représentants du secteur privé et du secteur public de l'efficacité des propositions visant à répondre aux objectifs de la réforme de la réglementation.

Mesdames et messieurs, nous sommes prêts à répondre à vos questions. Si nous ne pouvons répondre à toutes, nous pourrions au moins, conformément à notre rôle de coordinateurs et de catalyseurs, aider les entreprises et les associations qui sont membres de notre comité à vous donner une meilleure information. Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup, monsieur French. Si monsieur Chuck Cook veut bien prendre la parole.

[Texte]

Mr. Cook: Mr. French, one of the things you said fascinates me. It is right at the beginning, but it is something that is, I suspect, not happening. You talk about advance consultation, and is the regulation necessary or is there another way to attack it. Has it been industry's experience that the bureaucrats are really not exploring this prior to the drafting of regulations and then having consultation take place—what do you think of these regulations? In other words, are they taking that additional step, saying, "Hey this is the problem, what solutions can you offer?" Are you finding that that is happening?

Mr. French: I think it is difficult to black and white generalize. I think we are saying that advance consultation, where it does exist, simply needs to be extended and become a more common practice.

There is an example I can give relative to the packaging industry, Mr. Cook. A couple of years ago—and this is a generalized example, because I do not remember the details now, but I think I am more or less accurate—it was brought to my attention by someone or other that six, I think maybe even seven, different federal government departments were studying disposable packaging, which they viewed from the start as a problem—which is interesting. They were studying it, they had consultants working on it, and so forth. I checked with the Packaging Association of Canada—who had not heard anything about it and had certainly never been approached by any of these departments—the Metal Container Manufacturers Association, the Grocery Products Manufacturers Association, the Canadian Soft Drink Association, groups like that, and individual companies. I checked around. None of them knew what was going on. We were all very surprised to find that this was going on. That was not a regulatory process as yet, but one got very nervous to think half a dozen federal departments were studying packaging, particularly so-called disposable packaging, with some purpose in mind. An ultimate conclusion was going to come out and, at that point, we could not even find out who had been hired, why, and then, if we found out who had been hired as consultants, why they had been picked, through what process, and so on and so forth. So, by "advance consultation," we certainly mean as far in advance of the legislative process as possible. I am sorry to be long-winded.

Mr. Cook: Prior to regulations' being drafted at all . . .

Mr. French: Yes, sir.

Mr. Cook: . . . rather than at the secondary step, which we are assured by many departments does take place.

Mr. French: Which is notice, yes. We are distinguishing between notice, advance notice, which is *The Canada Gazette* type of notice now, and which is perfectly fair and is reasonable, we would like—I notice that most of the submissions I

[Traduction]

M. Cook: Monsieur French, une chose m'intéresse particulièrement dans ce que vous avez dit, tout part de là et, pourtant, il me semble que l'on n'aie encore rien fait dans ce domaine. Vous parlez de consultation préalable, de la nécessité de se demander si la réglementation est indispensable ou s'il y a d'autres façons de résoudre le problème. Le secteur privé a-t-il eu déjà l'occasion de constater que les bureaucrates n'envisagent pas véritablement ces questions avant de rédiger la réglementation pour ensuite procéder aux consultations. Que pensez-vous de ce type de réglementation? En d'autres termes, les responsables de la réglementation prennent-ils parfois la peine d'aller plus loin et de dire: «Voilà le problème, quelles sont les solutions que vous nous proposez?» Avez-vous eu connaissance de ce genre de démarches?

M. French: Je pense qu'il ne faut pas faire preuve de manichéisme. Nous disons, je pense, que la consultation préalable, lorsqu'elle existe, a tout simplement besoin d'être élargie et de devenir une pratique courante.

Monsieur Cook, je vous donnerai un exemple au sujet de l'industrie de l'emballage, ça s'est produit il y a quelques années, je ne vous donnerai que les grandes lignes parce que je ne me souviens pas de tous les détails mais je m'efforcerai cependant d'être fidèle à la réalité. Quelqu'un m'a signalé que six, et peut-être même sept je pense, différents ministères du gouvernement étaient en train d'étudier la question des emballages à jeter, problème qu'ils jugeaient intéressant au premier abord. Donc, ces ministères étudiaient le problème, avaient engagé des consultants à ce sujet, etc. J'ai vérifié auprès de l'Association canadienne de l'emballage qui n'en avait pas entendu parler et n'avait jamais été contactée par ces ministères, auprès de l'Association canadienne des fabricants de contenants métalliques, de l'Association des fabricants canadiens des produits alimentaires, de l'Association canadienne des boissons non alcoolisées, et d'autres groupes et de compagnies du secteur, etc. Personne ne savait de quoi il retournait. On n'en était pas encore au stade de la réglementation mais il est étonnant de constater qu'une douzaine de ministères fédéraux étudient le problème de l'emballage, et plus particulièrement de ce que l'on appelle l'emballage à jeter, en ayant certainement une idée derrière la tête et sans que personne n'en sache rien. Nous avons donc cherché à en savoir davantage et nous n'avons même pas pu savoir à l'époque qui avait été engagé et pour quelles raisons et, lorsque nous réussissions à connaître le nom d'un consultant, il était impossible de savoir pour quelles raisons il avait été choisi, dans le cadre de quel processus, etc., etc. Donc, par «consultation préalable», nous entendons certainement «aussitôt que possible lors du processus d'élaboration de la législation.» Je regrette de vous avoir tenus en haleine.

M. Cook: Avant même la première rédaction de la réglementation . . .

M. French: Oui, en effet.

M. Cook: . . . et non par la suite, ce qui se fait à l'heure actuelle selon ce que nous assurent de nombreux ministères.

M. French: Qui correspond au préavis actuel. Oui, en effet. Nous établissons une distinction entre le préavis qui, à l'heure actuelle, est un avis du type de celui publié dans la *Gazette du Canada*, et une consultation préalable qui serait antérieure et

[Text]

have seen from other bodies to your task force have suggested something even in advance of that, and something somewhat broader than that, which is termed advance consultation, yes.

• 0925

Mr. Cook: So the advance consultation process, in your view, has not taken place that well and is not taking place that well.

Mr. French: I think that is a fair consensus. Rob?

Mr. Rob Dowsett (President, Crown Life Insurance Co., Member, Business Committee on Regulatory Reform): Mr. Cook, you can go from excellent to nonexistent. There are horror stories on the nonexistent side. Part of it you can explain in budgetary terms, when the federal budget is brought down, nobody consults about some regulations affecting the operation of depletion allowances, or something like that. I guess I should talk about pensions, or something I know about: some new provision is brought in and nobody can talk about it ahead of time because it would affect the way business is done. That is on one end.

On the other end, I can talk about the regulations for reporting the life insurance business. There were years of advance consultation, and meetings and meetings between the people in Ottawa and the people in the affected industry and the accountants. An excellent approach was taken, and everybody was well advised. So, you go from one extreme to the other. You have a lot of regulations and a lot of people in Ottawa and a lot of people in the provinces involved in regulation, so that is understandable.

Our thrust is that, by and large, there is not enough attention paid to advance consultation. There are some departments where it is excellent, there are some regulations that are well-researched, but there are some places where it just does not happen as well as it should.

Mr. Cook: The next question follows along the same line of argument, or the same line of discussion. We have been hit by several presentations that would seem to indicate that, particularly with big business, it is almost a sweetheart deal where the department and the big industry have this prior consultation, perhaps not necessarily to the benefit of the small manufacturer, or the small man involved in the same industry. What is satisfactory for the large corporation may be horrendous to a very small organization operating in the same field, yet the consultation does seem to take place at a senior level with larger companies, but not with the others. How do you overcome that fear in my mind, in terms of how the regulations are set, where you do get the accusation of its being a sweetheart deal between large industry and government?

Mr. French: I would like to say, personally, that I am not aware of any such sweetheart deals, Mr. Cook. I am going to

[Translation]

établie en fonction de ce qui est juste et raisonnable. Je constate que la plupart des présentations qui vous ont été faites par d'autres organismes proposent des consultations encore plus tôt et légèrement plus élargies, que l'on a appelées en effet, consultations préalables.

M. Cook: Donc, à votre avis, le système de consultation préalable n'a pas été bien mis en place et ne fonctionne pas si bien que ça.

M. French: Je pense que l'on peut s'accorder là-dessus. Rob?

M. Rob Dowsett (président de la Crown Life Insurance Co., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Monsieur Cook, la procédure peut être excellente comme elle peut être inexistante. En parlant de procédure inexistante, on voit parfois des choses inadmissibles qui peuvent s'expliquer en partie par la nature du budget: lorsque l'on élabore le budget fédéral, on ne procède à aucune consultation concernant, par exemple, les nouvelles mesures d'amortissement ou des choses du même genre. J'imagine que je devrais prendre l'exemple des régimes de retraite ou des questions que je connais bien: un certain nombre de nouvelles dispositions sont introduites et personne ne peut en parler à l'avance, car le cours des choses en serait modifié. Voilà ce qui se passe d'un côté.

D'un autre côté, on pourrait citer l'exemple de la réglementation qui oblige les compagnies d'assurance sur la vie à divulguer leurs informations. On a fait des consultations au préalable qui ont duré des années; on a réuni à de multiples reprises les responsables d'Ottawa, les représentants du secteur concerné et les spécialistes de la comptabilité. La solution adoptée était excellente et tout le monde a été bien informé. On va donc d'un extrême à l'autre. Cela est compréhensible car il y a de nombreux règlements, quantité de gens s'en occupent à Ottawa et dans les provinces.

Notre opinion c'est que, de manière générale, on n'accorde pas suffisamment d'attention à la consultation préalable. Dans certains ministères, tout se passe très bien, la réglementation s'accompagne d'une étude approfondie, mais dans d'autres les choses laissent à désirer.

M. Cook: Une autre question dans la même veine. Un certain nombre d'interventions nous ont laissé entendre que cette consultation préalable était pratiquement une chasse gardée entre les grosses entreprises et les ministères concernés, au détriment peut-être du petit fabricant ou du petit entrepreneur. Une procédure satisfaisante pour une grande entreprise peut être désastreuse pour le petit entrepreneur qui travaille dans le même domaine et, pourtant, il semble bien que la consultation ait lieu surtout entre les grosses entreprises et les responsables du gouvernement au plus haut niveau. Que répondez-vous à ce genre d'accusation?

M. French: Je vous dirais que, en ce qui me concerne, je n'ai pas connaissance de l'existence de telles chasses gardées. Je

[Texte]

ask Don Walter to comment on this, after I make a comment. One of the things we have supported—and, again, several of the other submissions to your task force that I have noted have supported this—is the idea of funding interest groups in the consultation process so that it is not just left to the biggest and richest of corporations—or other groups, for that matter—who can most easily afford it. Do you have any experience to bring to bear, Don, on this question?

Mr. Don Walter (Vice President, E.F. Walter Ltd., Member, Business Committee on Regulatory Reform): Mr. Cook, looking at it from the point of view of those who are creating the legislation and the regulation, it seems to me that we are asking for two things that are very difficult.

One is a quite significant attitudinal change, which is to look at the impact of regulation. We are asking that those who are designing the legislation have a much deeper look at the impact and cost of the legislation, particularly as it is affected through regulation.

I think the other problem that legislators have, and bureaucrats have, is that there are so many small companies and there are so many fewer large companies, so it is easier to contact a large company than it is to contact 50 small companies.

I would wonder whether a more practical approach to try to involve smaller companies in particular regulations or legislation would not be through the affected associations. For example, if there is a particular issue that affects a smaller manufacturer, rather than looking for a smaller manufacturer, there is the Canadian Manufacturers' Association, which is a spokesman and has a large representation. They are well geared to deal with particular issues and regulations. I would wonder whether the vehicle through which the public sector could contact the smaller companies would be the particular affected associations.

• 0930

The other problem, I think, is confidentiality. I do not know how that can be handled, it certainly is a problem. But through an association—I think they are more used to dealing with ethics in terms that government understands. I, as a representative of a smaller company, have a great deal of difficulty in understanding the machinations and procedures of government, however, I could be helped by an association.

Mr. Cook: I like what you are saying, gentlemen, and I particularly like the concept of, I guess, the prior prior consultation, in other words, consultation before even the regulations are drafted. I am searching in my mind for a manner in which this could be achieved. Do you favour the public hearing route? Or private consultation? How do you get at it? What is the mechanism you use? What is the process here?

[Traduction]

demandrai à Don Walter de vous répondre à ce sujet après avoir fait l'observation suivante: l'une des choses que vous préconisez et qu'ont préconisée de nombreuses parties intéressées lors de leurs interventions auprès du comité, c'est le principe du financement de certains groupes d'intérêt au cours de la phase de consultation. On ne peut donc pas dire que seules les organisations les plus grosses et les plus riches pourront en profiter, puisque tout le monde sera en mesure d'en bénéficier. Pouvez-vous nous faire part de votre expérience à ce sujet, Don?

M. Don Walter (vice-président, E.F. Walter Ltd., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): Monsieur Cook à en juger par la façon de voir les choses du législateur et des responsables de la réglementation, il m'apparaît que l'on cherche à réaliser deux choses très difficiles.

L'une consiste à demander que l'on change d'attitude vis-à-vis des répercussions de la réglementation. Nous demandons aux législateurs d'évaluer davantage les répercussions et le coût de la loi, tout particulièrement lorsqu'elle est complétée par les règlements.

L'autre problème, je pense, vient du fait que le législateur, de même que l'administrateur, se trouve en face d'un grand nombre de petites entreprises et de quelques grosses entreprises et qu'il est bien plus facile de contacter une seule grosse entreprise que cinquante petites.

Je me demande si la solution ne serait pas de faire participer les petites entreprises à l'élaboration de certaines lois et de certains règlements par l'entremise de leurs associations concernées. C'est ainsi, par exemple, que lorsqu'une question touche les intérêts d'un petit fabricant, il est préférable, au lieu de chercher à contacter tous les petits fabricants, de s'adresser directement à l'Association des manufacturiers canadiens qui se trouve être leur porte-parole et dont l'audience est très large. Cette association est tout à fait en mesure d'étudier des questions et des règlements précis. Je me demande donc si le meilleur moyen pour le secteur public de contacter les petites entreprises ne serait pas de s'adresser aux associations correspondantes.

L'autre problème, à mon avis, est celui de la confidentialité. Je n'en vois pas la solution mais c'est un véritable problème. Le fait de passer par une association permettrait plus facilement d'adopter une éthique au sens où l'entend le gouvernement. En tant que représentant d'une petite entreprise, il m'est très difficile de comprendre les machinations et les procédures du gouvernement. Je pense qu'une association m'aiderait sur ce point.

M. Cook: Ce que j'entends, messieurs, me satisfait pleinement et j'aime tout particulièrement le principe de ce que je pourrais appeler la préconsultation préalable soit, en d'autres termes, la consultation qui a lieu avant même que les règlements ne soient rédigés. Je me demande de quelle façon on pourrait y parvenir. Êtes-vous en faveur des audiences publiques? Préférez-vous des consultations privées? Que feriez-

[Text]

Mr. French: I do not think we have an answer to that; we were going to pass the buck—were we not, Ron? —back to this committee on it. I notice, again, that a number of submissions,—I am quite sure including ours,—talked about a regulatory council, an advisory board as opposed to an authoritative board kind of thing, which could have representation from a variety of constituencies—labour, small business, big business, what have you, consumers' association, whatever. Obviously, somebody has to make some subjective judgments as to how such a body would be formed, so I am not sure that there is any perfect and objective answer to it. We are kind of saying that the more thought given to it, the more effort put into the process, the better. It will probably never be satisfactory to everyone and will never work perfectly, I cannot imagine a system that would be absolutely ideal.

Mr. Cook: Mr. French, I was hoping that you were going to do our job for us, but thank you, sir.

Mr. Walter: May I add one point?

The Chairman: Mr. Walter.

Mr. Walter: Mr. Chairman, Mr. Cook, I mentioned the attitudinal difficulty. I would wonder whether the starting point would need to be a recognized need, by the legislators and those who are creating regulations, that there is a need for and a value to prior consultation. I cannot see that that would be that difficult a problem, but it seems to me that the crux of the whole issue of reform is to improve the quality and amount of dialogue that takes place between the public and the private sectors.

Confidentiality is the one area I find most difficult to come to grips with. Public hearings, I think, may inhibit valuable input by the private sector. I do not like the closed-door approach, but I think the private sector has certain interests and they have to be in an environment in which they are free to be able to make meaningful contributions to those who are considering regulation and legislation. I would be a bit concerned that the public hearing might inhibit the kinds of quality input you would want to look for from the private sector.

Mr. Cook: You are looking for a change in the attitudinal situation.

Mr. Walter: From my point of view, I think that is really where it must start.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

The Chairman: Mr. Dowsett, did you have a comment on this?

Mr. Dowsett: Yes, Mr. Chairman, one further comment in this regard in support of what Don was just saying. I think sometimes the real reason for the regulation is lost in the infighting, certainly in the public debates. So: identification of what society is trying to accomplish through the particular regulation, a frank and free exchange of views on that; maybe some agreements to disagree will come out between the private

[Translation]

vous? Quels sont les mécanismes, les voies de recours que vous adopteriez?

M. French: Je ne pense pas que nous ayons la réponse, nous nous contenterons de renvoyer la balle au comité sur ce point, n'est-ce pas, Rob. Je remarque, là encore, qu'un certain nombre de présentations, dont la nôtre, j'en suis persuadé, parlent d'un conseil de réglementation, d'une commission consultative par opposition à une commission faisant autorité, dont les membres viendraient de tous les horizons: syndicats, petites et grandes entreprises, que sais-je encore, l'Association des consommateurs, etc. Tout le monde devra donner sa propre opinion au sujet de la composition d'une telle commission et je ne suis pas sûr qu'il y ait une réponse parfaite et objective. Nous sommes enclins à dire que plus on pense à ce que l'on va faire, plus on y consacre d'efforts, plus l'on a de chances de réussir. Il est probable que personne ne sera vraiment satisfait et que l'on n'atteindra jamais la perfection. Je ne m'imaginerai pas un système idéal.

M. Cook: Monsieur French, j'espérais que vous alliez faire notre travail mais je vous remercie quand même.

M. Walter: Puis-je rajouter quelque chose?

Le président: Monsieur Walter.

M. Walter: Monsieur le président, monsieur Cook, j'ai parlé tout à l'heure de la difficulté de changer les attitudes. Je me demande si le point de départ ne serait pas de faire reconnaître par le législateur et par le responsable de la réglementation que la consultation préalable est nécessaire et qu'elle présente un intérêt. Je ne pense pas que cela pose un problème, mais il me semble qu'en matière de réforme de la réglementation, tout tourne autour de l'amélioration qualitative et quantitative du dialogue qui s'instaure entre le secteur public et le secteur privé.

La confidentialité est le sujet qui me pose le plus de problèmes. J'estime que des audiences publiques pourraient empêcher le secteur privé d'apporter une contribution indispensable. Je n'aime pas les solutions à huis clos mais j'estime que le secteur privé doit défendre certains intérêts et qu'il doit le faire dans un environnement qui lui permet d'apporter une contribution utile à l'action des responsables de l'élaboration des règlements et de la loi. Je vois d'un œil inquiet l'instauration d'audiences publiques susceptibles de gêner la contribution que peut vous apporter le secteur privé.

M. Cook: Vous désirez que les attitudes changent.

M. Walter: A mon avis, c'est par là qu'il faut commencer.

M. Cook: Je vous remercie messieurs.

Le président: Monsieur Dowsett, avez-vous une observation à faire?

M. Dowsett: Oui, monsieur le président, j'aimerais rajouter quelque chose à l'appui de ce que Don vient de dire. Je pense que, parfois, on oublie la raison d'être de la réglementation lors des négociations en coulisse, et surtout au cours des débats publics. Il faut donc définir ce que cherche à obtenir la société en adoptant tel ou tel règlement, en discuter librement et franchement; bien sûr, un certain nombre de malentendus se

[Texte]

sector group that is to be regulated and the regulators, but never mind, some frank examination of what we really are trying to accomplish as a society through the regulation, then some examination of that and of ways to accomplish it. That is, I guess, one of the concerns we have, that regulations are sometimes sought as the only way to make sure that things happen or do not happen in society, where taxation or some approach other than regulation is a possibility. Sometimes no one ever gets to run the radarscope over the possible ways to make something happen differently in society other than by regulation, and bang! on come some regulations. So, advance consultation, advance discussion with the affected parties in some areas would be a much better approach. I am thinking of new regulations now, but the same approach could be taken with existing regulations—in a perfect world, if we could take all the mountains of regulations, go over them all and really question what we are trying to accomplish by that and get back to some discussion between the affected parties and the regulators.

• 0935

The Chairman: Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. French, on page 3 of your brief, one of the recommendations you support is that all new regulations should be accompanied by a statement of estimated costs, allocative and nonallocative. I would like to know how you feel this could be done, whether it is reasonable to do so, whether it is workable and also, perhaps, you could give us an indication of your experience in this area. For example, in your opening statement you say that you encouraged companies to study their cost of compliance as part of the Economic Council's efforts. What progress has been made in that area? Have you found that companies have been making submissions?

Mr. French: I will touch, at least, on the first part of your question and then perhaps ask Ron Chaplin to talk about the second, more specific, part. The federal government, in 1978, instituted the socio-economic impact analysis program for all major new health, safety and fairness regulations. They developed guidelines that define a major regulation, as you probably know better than I, as one that has a \$10-million impact on the economy. I imagine that that is quite a difficult number to arrive at, but there it is. Again, most of the submissions I have seen from the private sector to this task force have had this kind of—what do we call it, RIA? There is a three-letter designation—regulatory impact assessment, or analysis.

The Chairman: Not the IRA.

Mr. French: Not the IRA, I hope.

Businessmen being primarily a bunch of people who probably communicate with numbers better than with words, it is not surprising that business supports those kinds of initiatives, hopes that they will continue, and knows that the first attempts will probably have problems associated with them,

[Traduction]

produiront entre le secteur privé assujéti à la réglementation et les responsables de la réglementation, mais là n'est pas notre propos; je disais donc qu'il faut examiner franchement ce que s'efforce d'obtenir la société en adoptant la réglementation puis envisager les moyens d'y parvenir. C'est là, je pense, un de nos sujets de préoccupation, on adopte parfois des règlements en pensant que c'est la seule façon de réaliser telle ou telle chose au sein de la société, alors qu'on pourrait l'obtenir tout aussi bien par la voie des impôts ou par tout autre méthode. Parfois, personne ne prend la peine d'envisager des solutions de rechange à la réglementation et, dès qu'un besoin se fait sentir, on nous impose un nouveau règlement. La consultation préalable, les entretiens préalables avec les différentes parties intéressées constituent une bien meilleure solution. Je parle ici de nouveaux règlements, mais la même méthode pourrait être utilisée avec profit à propos de la réglementation existante. Dans l'idéal, il faudrait pouvoir passer au crible les montagnes de règlements existants, se demander à quoi ils servent et revenir à la discussion entre les parties intéressées et les responsables de la réglementation.

Le président: Monsieur David Berger, vous avez la parole.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur French, à la page 3 de votre mémoire, vous recommandez que tous les nouveaux règlements s'accompagnent d'un état estimatif des coûts, répartis et non répartis. J'aimerais savoir par quel moyen vous aimeriez y parvenir, si vous estimez qu'il est possible et raisonnable de le faire, et s'il vous est possible de nous communiquer votre expérience dans ce domaine. Vous avez déclaré, par exemple, dans votre introduction, que vous avez incité les entreprises à calculer le coût des efforts visant à respecter les normes fixées par le Conseil économique. Quels sont les progrès que vous avez faits dans ce domaine? Les entreprises sont-elles intervenues à ce sujet?

M. French: Je répondrai au moins à la première partie de votre question et je demanderai à Ron Chaplin de répondre à la deuxième partie, qui est plus précise. En 1978, le gouvernement fédéral a institué un programme d'analyse des conséquences socio-économiques de tous les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité. Vous savez probablement mieux que moi que les responsables ont élaboré à cette occasion des lignes de conduite chargées de définir ce qu'était un règlement important, en l'occurrence un règlement ayant des retombées de \$10 millions sur l'économie. J'imagine qu'il est difficile d'arriver à ce chiffre mais c'est celui qui est donné. Là encore, la plupart des documents d'interventions du secteur privé auprès de ce groupe de travail dont j'ai pris connaissance employaient un sigle, je ne sais plus exactement lequel, un sigle de trois lettres, AER je crois.

Le président: Pas l'IRA, quand même.

M. French: Non, j'espère qu'il ne s'agit pas de l'IRA.

Les hommes d'affaires étant plus familiarisés avec les chiffres qu'avec les mots, il n'est pas surprenant de voir que les entreprises sont en faveur de ce genre d'initiatives, souhaitent qu'elles se poursuivent, s'attendent à ce que l'on éprouve des difficultés au début, etc. Donc, ce que nous disons dans notre

[Text]

and so forth. Really, this point we are making in our submission, to the effect that all new regulations should be accompanied by a statement of estimated costs, and so forth, is in line with that.

Mr. Berger: It seems to us that that is fairly limited. You point to the SEIA program, and there have been only three SEIAs conducted in the past several years. This certainly takes in only a very limited area of government intervention. How realistic is it for us to assume, even if it is a less formal SEIA, that we can really get government departments to look at a statement of estimated costs in some form, or a statement of costs and benefits? A lot of people have said to us that we are really breaking ground in this area, it is very difficult. Even departments come and say to us, "How do you place a value on human life?" and there are various factors like this. They say, "How do you place values on injuries?" and so forth. It seems that a lot of developmental work has to be done in that area. Could business help government, such as through a regulatory council like the one you are talking about, in developing methods to determine what costs are going to be? It is fine to make a motherhood statement—yes, regulation should be accompanied by a statement of estimated costs. But how do you achieve that?

• 0940

Mr. French: We have made very specific comments about the SEIA program, have tried to point to a couple of areas that are probably problems, and have made some suggestions for alternative methodologies. But I am going to ask Ron Chaplin to comment on that.

Mr. R. Chaplan (Assistant Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform): I think your point is well taken, David. We have seen both in government, with our experience with the SEIA program, and in the private sector with our experience with this Cost of Compliance Study, that the cost-accounting approach to estimating costs is a very difficult technical problem. I think the current SEIA program is appropriate. Certainly, it is worth the effort to go through it for regulations that have this very major impact on the economy.

A point we are trying to make as well, though, is that less major regulations should have some sort of qualitative assessment, perhaps, of their costs and benefits. I think one of the particular values of the impact assessment is to measure, or define, what effects a new regulatory proposal will have on other government policies. We need to expose the trade-offs, there is no costless regulation. It will have impacts on regional development, or inflation, or whatever, and we need to consider those, expose those trade-offs, and expose possible policy conflicts before we implement a new regulation.

Mr. Berger: So that is what you define as nonallocative costs.

[Translation]

mémoire en préconisant que tous les nouveaux règlements s'accompagnent d'un état estimatif des coûts, tout ce genre de choses, est conforme à ce principe.

M. Berger: Il me semble que ce soit assez limité. Vous signalez l'existence du programme EISE mais l'on n'a effectué que trois EISE ces dernières années. L'intervention du gouvernement est donc très limitée. Est-il réaliste de supposer que même si nous disposions d'un programme EISE moins rigide, nous serions en mesure de faire en sorte que les ministères du gouvernement évaluent d'une façon ou d'une autre le coût de leurs règlements et aillent jusqu'à faire une étude coût-bénéfices? Beaucoup de gens nous disent que nous faisons œuvre de pionniers dans ce domaine et ce n'est pas facile. Les ministères eux-mêmes nous posent des questions du genre: «Quelle valeur accordez-vous à la vie humaine?» ou «Quelle valeur accordez-vous aux blessures?», etc. Il me semble qu'un énorme travail de préparation reste à faire dans ce domaine. Le secteur privé pourra-t-il aider le gouvernement, au sein, par exemple, du Conseil de réglementation dont nous parlions, à élaborer les méthodes qui permettront de déterminer les coûts? Il est facile de faire une déclaration de principe du genre: «La réglementation doit s'accompagner d'un état estimatif des coûts», mais comment y parvenir dans la pratique?

M. French: Nous avons fait un certain nombre d'observations précises au sujet du programme EISE, nous nous sommes efforcés de relever un certain nombre de problèmes qui peuvent poser des difficultés, et nous avons fait des propositions de rechange. Je laisserai toutefois la parole à Ron Chaplin à ce sujet.

M. R. Chaplan (secrétaire administratif adjoint, Comité d'entreprise pour la réforme de la réglementation): Je pense que vous avez bien souligné la difficulté, David. Nous avons vu, tant au sein du gouvernement, avec l'expérience du programme EISE, qu'au sein du secteur privé, avec l'expérience tirée de l'étude du coût de respect de la réglementation, que l'estimation des coûts par des méthodes comptables pose des problèmes techniques très délicats. J'estime que le programme EISE actuel s'impose. Il se justifie sans aucun doute lorsque la réglementation a de telles conséquences sur l'économie.

Nous cherchons à faire admettre par ailleurs que les règlements dont les répercussions économiques sont moins importantes devraient eux aussi faire l'objet d'une certaine évaluation qualitative, et peut-être d'une étude coût-bénéfices. Je pense que l'un des grands avantages de l'évaluation des retombées est de mesurer, ou de définir, quels seront les effets d'un nouveau règlement proposé sur les autres politiques du gouvernement. Nous avons besoin de voir les compromis qui sont faits. Tous les règlements ont un certain coût, ils auront des conséquences sur le développement régional, sur l'inflation ou sur d'autres facteurs et nous avons besoin de les connaître, de découvrir les compromis et de déceler les conflits éventuels de politiques avant de mettre en place un nouveau règlement.

M. Berger: C'est ce que vous qualifiez de coûts non répartis.

[Texte]

Mr. Chaplan: Exactly.

Mr. Berger: What about the concept of a regulatory budget? On page 5 of your brief you say that:

Because the major costs of regulation do not appear in the government accounts, but are passed to the private sector as a type of "hidden tax", the effects of regulatory programs would probably not be fully assessed during review of the Estimates. A similar and parallel process needs to be established.

Are you referring to the concept of a regulatory budget there?

Mr. Chaplan: I think it would probably be premature to refer to a regulatory budget at this time. The idea is certainly appealing, in that it addresses the crux of the problem, a regulatory budget budgets those compliance costs that are passed to the private sector. As I say, I feel it would be premature to propose that, yet I think the business community would strongly support intensive further study of that mechanism.

Mr. Berger: What do you mean by "a similar and parallel process" then? what are you leading to?

Mr. Chaplan: The point we are trying to make is that we have seen, in several jurisdictions, that both our legislators and our civil servants often, when they start speaking of regulatory reform, get sidetracked and try to minimize the government expenses associated with regulation. They try to eliminate duplicate inspectorates and their administrative overhead in enforcing the regulations, which is certainly important and part of the over-all initiative to minimize government expenditures. But it does not hit the crux of the problem, the crux of the problem being, again, the costs that are passed on.

Mr. L. Thibault (Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform): If I might comment on that as well, Mr. Chairman. I think it is possible to get really frightened and bogged down in all the analytical considerations about assessing costs and benefits, and too much can be made of that. It is quite possible, sometimes, to identify very immediate and direct costs that are significant, and that sort of gets you thinking a bit more, I suppose, about the regulation. I am thinking, for example, of say, the possibility of reducing the standard of noise in factories by five decibels, let us say we wanted to do that. If there were advance consultation—and I would link the answer to your assessment question to the consultation question—it is quite possible that a number of companies would come back and say, gee, if we are going to achieve that, that means we have to change all the motors, the whole equipment and everything else and it might cost \$100 million. That is a significant input. So I would say that it is possible to sort of overdo and worry too much about the process of assessing the impact. If proper consultation is done with those who are affected, presumably you would get some pretty quick feedback as to what it implies, and maybe that would help in that sense.

[Traduction]

M. Chaplan: Exactement.

M. Berger: Que pensez-vous du principe d'un budget de la réglementation? Je lis à la page 5 de votre mémoire:

En raison du fait que les principaux coûts de la réglementation n'apparaissent pas dans les comptes du gouvernement, mais sont répercutés dans le secteur privé sous la forme d'un impôt déguisé, les effets des programmes de réglementation ne pourront vraisemblablement pas être véritablement évalués lors de l'examen des demandes budgétaires. Un système parallèle doit être constitué sur ce modèle.

Faites-vous allusion, dans ce cas, au principe du budget de réglementation?

M. Chaplan: Je pense qu'il est encore trop tôt pour parler d'un budget de réglementation. L'idée est certainement intéressante, car elle s'attaque au cœur du problème, soit au fait que les coûts entraînés par le respect de la réglementation se répercutent sur le secteur privé. Mais, je le répète, il est encore trop tôt pour proposer un budget de la réglementation. J'estime cependant que le monde des affaires serait très favorable à une étude approfondie de ce mécanisme.

M. Berger: Qu'entendez-vous alors par «système parallèle sur le même modèle»? Où voulez-vous en venir?

M. Chaplan: Nous voulons faire comprendre que dans un certain nombre de juridictions, lorsque nos législateurs et nos fonctionnaires nous parlent de réforme de la réglementation, ils s'écartent du sujet et s'efforcent de réduire au maximum les dépenses du gouvernement liées à la réglementation. Ils essaient de supprimer les inspections faisant double emploi ainsi que le coût administratif de l'application de la réglementation, toutes choses qui ont leur importance et qui relèvent de la volonté générale de réduire les dépenses du gouvernement, mais qui ne vont pas au fond du problème, soit celui de la répercussion des coûts sur le secteur privé.

M. L. Thibault (secrétaire administratif du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation): J'aimerais à mon tour faire une observation, monsieur le président. Je pense qu'il est légitime d'avoir peur de tous les efforts d'analyse et de toutes les conséquences que suppose une étude complète coût-bénéfices de la réglementation; et ça peut aller très loin. Il n'en reste pas moins à mon avis qu'il est parfois tout à fait possible d'identifier des coûts directs et immédiats dont l'importance n'est pas négligeable et qui font réfléchir un peu plus sur le bien-fondé de la réglementation. Imaginons par exemple que l'on veuille réduire de cinq décibels le niveau de bruit dans les usines. Si l'on procède à une consultation préalable à ce sujet, et je vous ramène à nos discussions sur la procédure de consultation, il peut très bien se faire qu'un grand nombre d'entreprises vont intervenir en disant que, pour y parvenir, il leur faudra changer tous leurs moteurs, toutes leurs machines, et procéder à des changements pouvant se monter à \$100 millions. C'est là une conséquence non négligeable. Je dirais donc qu'il ne faut pas nous faire une montagne de la question d'évaluation des conséquences économiques. Si l'on procède à une bonne consultation auprès des intéressés, il est probable que l'on aura rapidement une bonne idée des implications, ce qui est susceptible d'aider à prendre une décision.

[Text]

Mr. Dowsett: May I comment also? One of your early questions was, can business help? I think the business community can help in some first ballpark figures on proposed regulation; there are times when business, if asked, could come up with some figures that would talk about the hidden costs in the private sector of a given regulation. I think they would be happy to make an estimate. In this Cost of Compliance Study of the Economic Council of Canada and those of some of the private sector—I believe there are now 10 studies going on—it was very difficult. I will tell you about my own experience in the life insurance industry.

• 0945

We are very heavily regulated in the life insurance business, we have been for 100 years. We were asked if we would be a target, could the Crown Life—my own company—be one of those companies that would dig into their processes and find out what the cost of compliance is in a company with annual revenues of \$700 million in the life insurance, health insurance and pension business. What is the cost, out of perhaps \$100 million of expenses, directed solely to regulation? It is built into the framework of all the things we do. It would take us maybe \$500,000 to do a study, to yank all those expenses apart and try to say what it is we do, day by day, to comply with various governmental regulations. It was a cost we just could not take on. It is a huge, analytical job. That is the other end of the spectrum, to take a very heavily regulated business, where there are so many departments that do things day by day to comply with regulations. We just could not rip them all apart.

The Chairman: Excuse me, you could assess incremental costs for new regulations.

Mr. Dowsett: That is the other part. When a new regulation is to come along, if you were asked at that point—that is the flip side of the coin—what it would cost you to fill in this new form if required, you could assess it—when a new thing is happening, when a change is occurring.

To go back to the beginning, yes, the private sector people could help in assessing the cost of new regulation, but just to come out and ask what the cost is to you now of all the regulations that have been built up over the years in the provinces, in the federal government, in the municipalities, is a very tough job.

Mr. Walter: Could I just pick up on one of Mr. Chaplin's comments? That is, having some assessment on a qualitative basis if it cannot be done on a quantitative basis. It seems to me that this is very critical. If we get too hung up on numbers and say \$10 million is the threshold at which we are going to do studies, I think we may be overlooking some much more important qualitative factors. It seems to me that the whole business climate in this country is going to have an impact on future growth. If entrepreneurs perceive Canada as having an over-regulated economy, and they have a good idea that can be

[Translation]

M. Dowsett: Puis-je faire une observation, moi aussi? Vous nous avez demandé au début si le secteur privé pouvait vous aider. Eh bien, je pense que le secteur privé peut vous aider en vous donnant grosso modo les conséquences chiffrées d'une réglementation proposée; il arrive un moment où, si on le lui demande, l'entreprise est en mesure de fournir des chiffres révélateurs au sujet du coût déguisé de tel ou tel règlement pour le secteur privé. Je suis sûr qu'elle donnerait bien volontiers une estimation. La chose a été très difficile en ce qui concerne l'étude qu'a effectuée le Conseil économique du Canada au sujet du coût du respect de la réglementation, ainsi que des nombreuses études du secteur privé, je crois qu'il y en a dix en cours. Je vous ferai part de ma propre expérience dans le secteur des assurances sur la vie.

Depuis un siècle, ce secteur est fortement réglementé. On a demandé à ma compagnie, la Crown Life, de servir de cobaye et d'évaluer quel était le coût qu'entraînait le respect de la réglementation pour une société ayant un chiffre d'affaires annuel de \$700 millions dans le secteur de l'assurance sur la vie, de l'assurance-maladie et des pensions. Quel est le coût attribuable directement à la réglementation sur nos \$100 millions de dépenses environ? Il est incorporé à tout ce que nous faisons. Il nous faudrait peut-être consacrer \$500,000 à une étude permettant de séparer les différents coûts et de dire ce que nous coûte, chaque jour, chacune des opérations indispensables si l'on veut respecter la réglementation. C'est là une étude que nous ne pouvions tout simplement pas entreprendre, elle suppose un travail d'analyse énorme. La tâche est insurmontable; on prend un secteur fortement réglementé dans lequel de multiples services agissent chaque jour en fonction de la réglementation. Il était tout simplement impossible de séparer les différents éléments.

Le président: Excusez mon intervention, vous avez toujours la possibilité d'évaluer le coût supplémentaire des nouveaux règlements.

M. Dowsett: La question est différente. Lorsqu'un nouveau règlement apparaît et que l'on vous demande d'évaluer, par exemple, le coût de la réponse aux questions figurant dans un nouveau formulaire, vous pouvez toujours le faire, soit au moment où quelque chose de nouveau apparaît, lorsqu'un changement se produit.

Pour en revenir à votre point de départ, oui, le secteur privé peut aider à évaluer le coût des nouveaux règlements, mais on ne peut lui demander à brûle-pourpoint d'évaluer le coût des règlements qui sont accumulés au cours des années dans les provinces, au gouvernement fédéral et dans les municipalités. La tâche est trop complexe.

M. Walter: J'aimerais aller dans le même sens que monsieur Chaplin, en disant que l'on doit faire une certaine évaluation qualitative si l'on ne peut évaluer l'aspect quantitatif. C'est, à mon avis, un point fondamental. Si l'on se laisse obnubiler par les chiffres en fixant, par exemple, un seuil de \$10 millions au-dessous duquel on ne fera pas d'études, je pense que l'on oublie un certain nombre de facteurs qualitatifs beaucoup plus importants. Il m'apparaît que l'ensemble du climat des affaires a un rôle à jouer du point de vue de la croissance de notre pays à l'avenir. Si les entrepreneurs ont l'impression que le Canada

[Texte]

put to economic benefit, they will go elsewhere, they will go to the United States or other countries in order to put their idea to some economic benefit. I think the whole regulatory climate, the whole business climate in this country should be highly conducive to encouraging entrepreneurial skills and developing new ideas into a practical, hard benefit to the individual and, ultimately, to the country. How do you put that in terms of numbers? To my mind, the releasing of our entrepreneurial capabilities is of high priority to this country. But if the inventor, the individual, sees it as being too difficult to get established here, he will go elsewhere and that would be a significant loss to the country.

• 0950

I do not think that question is an easy one to answer. I would be very concerned if we were just trying to look at a numbers game, but if we have a very clear idea of what the purpose of the regulation is, it would seem to me that we could identify direct and indirect costs and the qualitative costs that have to be considered in relation to the purpose.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Walter.

I would just like to come back to the regulatory budget. Was it Mr. Thibault who answered that question or Mr. Chaplin? Whoever it was one of things suggested was that this concept should be studied further. That is, indeed, one of the recommendations we are thinking of making; we are certainly not going to say that a regulatory budget should be implemented as of January 1, 1981, or at the start of the new fiscal year, because it is at the very early stages.

Should we, though, be recommending that further study be done, or is it getting too technical, as you said? I think you said that we tend to get bogged down in analytical problems, and so forth. Should we be stressing much more practical, down-to-earth things, like, let us just have consultation as early as possible and have, basically, open government as much as possible? That is, let the government departments or agencies, when they are in the conceptual stages of wanting to regulate in a certain area, come clean to business and to the public and say, "Look, these are the objectives, this is what we are trying to achieve; is it realistic? Is it practical?"—and so forth. Should we be taking a down-to-earth approach like that, or should we be suggesting studies in a more analytical area?

Mr. Chaplin: I think one of the major points we are trying to make in our brief is that we are not trying to hamstring the government. Again, we see the possibility of a more co-operative approach in seeking solutions and we do not want to aggravate the problem of regulatory delays, and such.

Perhaps—and I am only saying "perhaps" because we have not seen how these reform procedures would affect the process yet—perhaps to go so far as to institute a regulatory budget would not be necessary. I think, at the same time, it is a very appealing idea because it does address the very basic problem of the costs passed on to the private sector, which are the

[Traduction]

a une économie trop réglementée, lorsqu'ils auront une idée dont on peut tirer un parti économique, ils iront ailleurs, aux États-Unis ou dans un autre pays étranger, pour mettre en pratique leur idée. J'estime que le cadre réglementaire et tout le climat des affaires dans ce pays devraient inciter les entrepreneurs à mettre leurs idées nouvelles en pratique, pour que l'initiative individuelle et, en fin de compte, le pays, en bénéficier. Comment chiffrer cela? A mon avis, il est indispensable dans ce pays de laisser la possibilité aux entrepreneurs de montrer leurs capacités. Si l'inventeur, si le particulier, s'aperçoit qu'il est trop difficile de s'établir chez nous, il ira ailleurs, et ce sera autant de perdu pour le pays.

Je ne pense pas qu'il soit très facile de répondre à cette question. Je serais très inquiet si l'on se contentait de jouer avec les chiffres. Toutefois, si nous avons une idée précise de ce que nous voulons en matière de réglementation, il me semble que l'on parviendra à identifier les coûts directs, indirects et qualitatifs qui doivent être pris en compte.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur Walter.

Je voudrais revenir à la question du budget de la réglementation. Je ne sais plus si c'est monsieur Thibault ou monsieur Chaplin qui a répondu à cette question. Quoi qu'il en soit, il a été proposé que l'on étudie davantage la question. C'est en fait l'une des recommandations que nous envisageons. Nous n'avons certainement pas l'intention de dire que le budget de la réglementation devra être mis en application le 1^{er} janvier 1981, ou au début de la nouvelle année financière, parce que l'on n'en est encore qu'au premier stade.

Toutefois, doit-on recommander une autre étude ou se perd-on dans des détails, pour parler comme vous? Vous nous avez dit, je crois, que l'on avait tendance à se perdre dans des problèmes d'analyse, etc. Doit-on s'en tenir à des choses plus pratiques, plus terre à terre, en disant, par exemple: «Il faut que la consultation se passe le plus tôt possible et que le gouvernement soit le plus ouvert possible»? Il s'agirait, en quelque sorte, de laisser les ministères et les organismes du gouvernement qui désirent réglementer tel ou tel domaine, présenter les choses franchement au secteur privé et au public en leur disant: «Voilà quels sont les objectifs, voilà ce que nous cherchons à faire. Est-ce réaliste? Est-ce possible?», etc. Devons-nous adopter ce genre d'attitude terre à terre ou nous suggérez-vous d'entreprendre des études de type plus analytique?

M. Chaplin: Je pense que nous insistons particulièrement dans notre mémoire sur le fait que l'on ne cherche pas à lier les mains du gouvernement. Je répète que nous entrevoyons la possibilité d'une meilleure collaboration lors de la recherche des solutions et nous ne voulons pas aggraver les problèmes comme ceux dûs aux retards de la réglementation.

Peut-être, et je dis bien «peut-être», c'est parce que nous n'avons pas encore vu quel était l'effet de la réforme, que nous n'irons pas jusqu'à préconiser l'institution d'un budget de la réglementation. Par contre l'idée nous plaît particulièrement parce qu'elle touche le cœur du problème, qui est celui des coûts qui se répercutent au sein du secteur privé, c'est-à-dire la

[Text]

major costs of regulation. As I say, I see the possibility of that perhaps down the line, when we can assess the impact of implementing more modest reforms. Perhaps that is a step too far?

Mr. Thibault: That is pretty well it. I think the important thing is to get a sense, in making the decision within government about regulations, of what is out there. I do not know whether you have seen the earlier presentation that this committee developed to explain how business views the problem of regulation. We had a diagram there, a triangle. The tip of the triangle represents, if you wish, the tip of the iceberg, that is, what perhaps is seen as a cost within government, as only the administrative or people cost, a direct cost to government, is, in fact, a minor portion of the total impact of that whole activity, the regulatory activity. What is more important is the attitudinal change, the direct and indirect costs that it triggers out in the economy, and this is what we want considered in making the decision.

• 0955

Perhaps we could go back as well and link it to a question Mr. Cook had. I do not know whether you will be talking to some of the provincial governments but, for example, in the procedures whereby decisions are made on regulatory initiatives in the Ontario government—as we understand from Mr. Pope, who is in charge of that responsibility—as a document is placed before Cabinet there is a piece of paper on top that says, who have you consulted with? There is a specific responsibility taken by somebody to say to the Cabinet, we have consulted with X and thus, and therefore somebody is on the hook for saying, yes we have done our homework on that.

The second question is, what is the judgment about the impact? So when the Cabinet makes the decision, at least they have a better understanding and more confidence that the full implications of what they are designing have been assessed. That is really what we are aiming at, without, as Ron says, developing massive bureaucratic processes, which are maybe not really getting us to the real problem.

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Dowsett: One other comment: The \$10-million threshold has generated three socio-economic studies. Perhaps you have studied those as a committee, I do not know, but if you put that down to a \$5-million level, what would happen? Or a \$1-million level? What lights would go on all through the private sector and government? I do not know, but it seems to me that that might be a level to move at.

You have to keep in mind, however, that, as Ron was saying, you do not want to put it down to a \$1-million level—at least, I think it would not be inappropriate for your task force—and say our one main aim is to put it down to a \$1-million level, enforce that all across the board and make sure that everybody goes to work to produce all kinds of documentary evidence that their particular issue or new regulation is only \$900,000. You

[Translation]

plus grande partie des coûts de la réglementation. Comme je viens de vous le dire, j'entrevois peut-être cette possibilité pour plus tard, lorsque nous pourrions évaluer les effets de l'application de réformes moins radicales. Ce serait peut-être aller trop loin?

M. Thibault: C'est tout à fait cela. Je pense qu'il est important, lorsque le gouvernement prend une décision en matière de réglementation, qu'il sache exactement ce qui se passe. Je ne sais pas si notre comité vous a déjà exposé la façon dont, à son avis, le secteur privé voit le problème de la réglementation. Nous avons un triangle dont le sommet représente en quelque sorte la partie visible de l'iceberg, c'est-à-dire le coût de la réglementation pour le gouvernement en termes de personnel et de ressources financières. Cela ne représente en fait qu'une partie infime de l'ensemble des activités de réglementation. Les coûts directs et indirects qui se répercutent dans l'économie sont beaucoup plus importants et, à notre avis, il faut en tenir compte lorsque l'on prend une décision.

Peut-être serait-il bon aussi de revenir en arrière et de se référer à la question de monsieur Cook. Je ne sais pas si vous envisagez de parler à certains gouvernements provinciaux, mais je puis vous dire par exemple que, parmi les procédures de prises de décision en matière de réglementation par le gouvernement de l'Ontario, telles que nous les expose monsieur Pope qui en a la responsabilité et telles qu'elles figurent dans un document transmis au Cabinet, on trouve, bien en vue, une formule qui demande aux intéressés: «Qui avez-vous consulté?» Les responsables sont donc tenus précisément d'indiquer au Cabinet qui ils ont consulté et il leur faut donc rendre des comptes.

Ma seconde question est la suivante: De quelle façon va-t-on juger les conséquences? Il faut au moins que lorsque le Cabinet prend les décisions, il ait une meilleure compréhension et plus de confiance au sujet de l'évaluation des conséquences. Voilà ce que nous cherchons vraiment à faire sans donner naissance à des systèmes bureaucratiques étouffants, selon les termes qu'emploie Ron, qui, d'ailleurs, ne nous permettent peut-être pas d'aller au fond des problèmes.

Je vous remercie, monsieur le président.

M. Dowsett: J'aimerais faire une autre observation: le seuil de \$10 millions a donné lieu à trois études socio-économiques dont votre comité a peut-être pris connaissance. Que ce serait-il passé si l'on avait pris un seuil de \$5 millions? Ou même de \$1 million? Quels services seraient alors mis en branle dans le secteur privé et au sein du gouvernement? Je n'en sais rien, mais il me semble qu'il serait utile de s'y intéresser.

N'oublions pas toutefois, comme l'indiquait Ron, qu'il n'est pas nécessairement utile de fixer ce seuil à \$1 million, du moins je pense que votre groupe de travail serait mal inspiré de déclarer: «Nous avons fixé le seuil à \$1 million» et le faire respecter dans tous les secteurs pour faire en sorte finalement que chacun s'attelle à la tâche pour nous prouver que sa réglementation ne dépasse pas \$900,000. On peut consacrer

[Texte]

could spend an awful lot of time and effort just trying to meet that one initiative and it would not be all that productive—if you do not have this over-all general attitude that says, look, we are trying to improve the whole process somewhat. It might be an interesting step, though, to move from \$10 million to something less than \$10 million.

When I first started looking into this, and studying it, I heard that it was a form of regulatory birth control that seemed to be effective. I am sorry that only three cases have occurred, but you are in a far better position to assess the effectiveness of that particular initiative, which is . . . what? Two years old? Two, yes. At least somebody in the federal government had said, we should be looking at cost benefit analysis.

The Chairman: For maybe every new regulation.

Mr. Dowsett: Yes.

Mr. Walter: I was just going to add the comment, Mr. Chairman, that it may be very significantly easier to identify costs for a new regulation than for existing legislation. As Mr. French said earlier, we are used to existing legislation, it is built into our cost track and it becomes hard to identify particular in-house costs that relate to existing regulation, because we just do not think in terms of that. But with a new regulation, it would seem to me that we could much more easily come to grips with the cost implications.

Mr. Cook: Just a quick question . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Cook: Are we not back to square one, though, gentlemen? My impression is that really what you want is somebody to state the problem. With the greatest respect, we want to stop life insurance agents from ripping off little old ladies; okay, that is the problem. You can do this by stricter licensing requirements, you can do this in any number of ways.

As an example: People are going deaf in factories; we want to lower the decibel level so that they will not go deaf. How do we do this? One hundred million dollars for changing motors, and so on, as opposed to \$5,000 for earplugs. What you want to do is get in at the formative stage of the regulation to discuss the thing, to look at all the alternatives. Obviously, your cost-benefit analysis will be done right then and there before the regulations are even drawn up. Is that really what you are saying?

• 1000

Mr. Walter: Yes.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. Howard Crosby, please.

[Traduction]

beaucoup de temps et d'énergie à la mise en œuvre de cette simple initiative et il n'est pas sûr qu'elle soit si bénéfique si l'on n'adopte pas une attitude générale qui permette de faire comprendre à tout le monde que l'on cherche seulement à améliorer le système. Ce serait toutefois un progrès que de rabaisser le seuil de \$10 millions.

Lorsque je me suis intéressé à cette question et que j'ai commencé à l'étudier, je me suis laissé dire qu'il s'agissait d'une forme de planification des naissances réglementaire paraissant efficace. Je regrette que trois cas seulement se soient présentés mais vous êtes mieux placés que moi pour juger de l'efficacité de cette initiative qui a . . . combien? deux ans? Oui, deux ans. Au moins, quelqu'un au sein du gouvernement fédéral se sera levé pour dire qu'il faut faire des analyses coût-bénéfices.

Le président: Peut-être pourrait-on appliquer ce principe aux nouveaux règlements.

M. Dowsett: Oui.

M. Walter: Je ferai simplement un commentaire, monsieur le président, en disant qu'il est vraisemblablement beaucoup plus facile d'identifier les coûts d'un nouveau règlement que ceux d'une législation déjà existante. Comme l'a indiqué plus tôt monsieur French, nous sommes habitués à la législation existante, nous avons incorporé ses coûts dans nos structures et il est devenu difficile de les séparer de nos autres coûts de fonctionnement, parce que nous n'avons jamais pensé à le faire. Dans le cas toutefois d'un nouveau règlement, il me semble qu'il serait plus facile de faire des études de coût.

M. Cook: Je voudrais poser rapidement une question.

Le président: Oui.

M. Cook: Il me semble, messieurs, que nous revenons à notre point de départ. J'ai l'impression que vous voulez, en fait, que quelqu'un pose le problème. Avec tout le respect que je vous dois, je vous dirai que nous voulons empêcher les agents d'assurance d'escroquer les vieilles dames, nous sommes d'accord? Le problème, c'est celui-là. On peut y parvenir en imposant des conditions plus strictes à l'octroi de permis ou de tout autre manière.

Un autre exemple: Les gens sont en train de devenir sourds dans les usines. Nous voulons diminuer le niveau des décibels pour que les gens ne deviennent pas sourds. Comment allons-nous y parvenir? Par exemple, en changeant les moteurs au coût de \$100 millions, ou bien en consacrant \$5,000 à l'achat de boules de cire et se boucher les oreilles. Vous voulez discuter de tout cela, envisager toutes les solutions possibles au stade de l'élaboration de la réglementation. Bien entendu, votre analyse coût-bénéfices se fera à ce moment-là, avant même que la réglementation ne soit rédigée. C'est bien votre opinion?

Mr. Walter: Oui.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je donne la parole à M. Howard Crosby.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. French, gentlemen, welcome to the parliamentary Special Committee on Regulatory Reform.

I, for one, have never really been able to apply the maxim that one learns more by listening than by talking, so do not be surprised if I have more to say than I, perhaps allow you to respond—which may account for the fact that I am at this table and you are at the other table.

Let me begin by repeating that our mandate is to examine government regulations to minimize the burden on the private sector. I think that is important, because it assumes that there is too onerous a burden on the private sector in relation to government regulation.

The other side of the coin is that as we look down a lineup of the companies represented on the Business Committee on Regulatory Reform, and see IBM, Bell Canada, Noranda Mines, Genstar Limited, and so on, I do not think you will find too much sympathy in Parliament for your lot in Canadian life. So I would like to hone in on something that you said, Mr. French...

The Chairman: Speak for your own party, Howard—he is speaking for himself.

Mr. Crosby (Halifax West): ... which I think is perhaps really the crux of it, and that is that the regulatory costs are passed back to the consumer. That is what people do not realize, that all this mass of regulations is costing individual Canadians a pile of money, whether they are buying life insurance, or a product from a factory—and so on. I, for one, am convinced that some action has to be taken to stop the processes that are going on in government, which are almost regulations for the sake of regulation, regulation to keep government personnel active, and so on.

Let me make it clear that I am very sympathetic to your situation, I have experienced it myself, in a very personal way. But our problem is to make the recommendations that are going to bring about the change, if not at least stop the process of other regulatory activity. So when I speak to a group like yourselves, I want to get down to the nitty-gritty, what you really think we can do and how we can dialogue so as to bring that about. Do not pay any attention to the chairman when he makes those kinds of remarks, because you know what politicians support industry and business in this country and know what the effect of suppression of legitimate business and industrial activity does to our economy and then to our people.

I just want to deal very briefly with some of the points that you mentioned, Mr. French. You talked about the need for a consultation process in enacting regulations. You are concerned with the cost it imposes on the private sector, you are concerned with the lack of definition of policy and you want some *ex post facto* or sunset review of regulation. Those are all things that have been brought to this committee that I think I understand, and I think I am prepared to act to do something about them.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur French, messieurs, soyez les bienvenus devant le Comité parlementaire spécial sur la réforme de la réglementation.

Je n'ai jamais pu, en ce qui me concerne, appliquer le principe selon lequel il est préférable d'écouter que de parler, ne soyez donc pas surpris si je parle plus que je ne vous demande de répondre, ce qui peut d'ailleurs expliquer le fait que je suis à ma place et vous, à la vôtre.

Je voudrais redire une fois de plus que notre mandat est d'examiner la réglementation du gouvernement de manière à alléger le fardeau du secteur privé. Je pense que c'est important car cela suppose que ce fardeau est trop lourd actuellement.

En regardant toutefois la liste des entreprises représentées au sein du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, on lit les noms d'IBM, de Bell Canada, de Noranda Mines, de Genstar Limited, etc., et je ne pense pas que le Parlement éprouve beaucoup de sympathie pour tous ces gens. Je reviendrai donc sur ce que vous venez de dire, monsieur French.

Le président: Parlez pour votre propre parti, Howard. Il parle en son nom propre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Parce que j'estime que c'est au cœur de la question, c'est que les coûts de la réglementation sont répercutés sur le consommateur. C'est ce que les gens ne comprennent pas: toute cette réglementation coûte à chaque Canadien une petite fortune, qu'il s'agisse d'acheter une assurance sur la vie, un produit fabriqué en usine, etc. Je suis convaincu, quant à moi, qu'il faut arrêter la tendance actuelle au sein du gouvernement, qui est de faire en quelque sorte des règlements pour le simple plaisir de la chose, pour occuper le personnel du gouvernement, ou pour d'autres raisons du même genre.

Laissez-moi vous dire que je compatis à vos difficultés, je les ai éprouvées moi-même et j'en ai fait l'expérience personnelle. On attend toutefois de nous que nous fassions des recommandations qui permettront tout au moins d'apporter des changements, si l'on ne peut penser à stopper carrément le processus de réglementation. Donc, quand je m'adresse à un groupe comme le vôtre, je cherche à en venir aux problèmes pratiques, à la façon dont on peut agir et dont on peut instaurer le dialogue de manière à pouvoir avancer. Ne faites pas attention aux remarques du genre de celles de notre président, car vous savez quelles sont les personnalités politiques qui soutiennent l'industrie et les entreprises dans ce pays, et quelles sont les conséquences de la suppression des activités commerciales et industrielles sur notre économie et sur notre population.

Je reprendrai rapidement les différents points que vous avez exposés, monsieur French. Vous nous avez parlé de la nécessité de la consultation, lors de l'élaboration des réglementations. Vous vous inquiétez du coût qu'impose la réglementation au secteur privé, vous vous préoccupez du manque de définition des politiques et vous aimeriez que l'on revienne à posteriori la réglementation existante pour juger de son utilité. Toutes ces choses ont été envisagées par le comité, je pense que je les comprends et je suis prêt à faire quelque chose à ce sujet.

[*Texte*]

With respect to the consultation process, though, we do have some questions for you. Everybody agrees that there ought to be consultation. Mr. Dowsett mentioned the insurance industry, where the insurance companies get together with the government officials, review the whole situation and come up with regulations that are satisfactory to both sides. But that is not a good example. The insurance industry can be easily defined, it is a traditional industry that has been going on for a long time. I think where you get the real problems in the consultative process is where you get the environment in conflict with a legitimate industrial activity like oil exploration—and somebody else mentioned that kind of example. That is the kind of consultation that brings about effective changes in proposals. In my view, that kind of consultation has to come out in some public forum, some place where the environmentalist and the industrialist come face to face and are able to explain their respective positions.

• 1005

That leads me to say this: What is the process that will guarantee the bringing about of consultation in those cases where that kind of confrontation is going to take place, so that the public can react to it, the political people can react to it, and a sensible decision can be made? What do you say about that, Mr. French? What kind of process do you see occurring?

Mr. French: I am going to ask Larry Thibault to comment on that.

Mr. Thibault: Let me, first of all, comment on your earlier statement about passing on costs. One of the things, as an economist, that I find most dangerous about this regulatory issue is a thing which has been brought out fairly clearly in the cost of compliance studies done by 10 different companies, is the attitude, in many areas, of, why should you worry about the company, you just pass on the cost anyway? I think that is one of the most destructive attitudes you can build into the system, because it is a real cost, and if you follow it through the line it means that the product costs more. If it costs me 15 cents to buy this glass because there is an x parts per million regulation somewhere that makes it cost 15 cents, whereas a less astringent requirement with perhaps different tradeoffs would make it cost 0.5 cents, that means, as a consumer, that I have less access to that product. The same thing applies to services. And when you get down to the manufacturing sector, if you put too many of these requirements on you have a lesser manufacturing sector, and so on. So, there is a real cost. You may have higher inflation as well.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Thibault, I do not want to cut you off, but I know that.

Mr. Thibault: Okay. I just wanted to make the point.

Mr. Crosby (Halifax West): I can elaborate on that and explain how it also makes you uncompetitive in foreign trade, and so on, but I want to talk about the process.

[*Traduction*]

Au sujet du processus de consultation, nous avons toutefois quelques questions à vous poser. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il doit y avoir une consultation. Monsieur Dowsett nous a parlé du secteur des assurances où les compagnies d'assurance se réunissent avec les responsables du gouvernement, passent en revue l'ensemble de la situation, et élaborent en commun des règlements propres à satisfaire les deux parties. Ce n'est toutefois pas un bon exemple. Le secteur de l'assurance est facile à définir, il s'agit d'une activité traditionnelle implantée depuis longtemps. Je pense que les véritables problèmes se posent au sujet du processus de consultation lorsque, par exemple, les impératifs de l'environnement entrent en conflit avec une activité industrielle légitime telle que l'exploration pétrolière. C'est là le genre de consultation qui nécessite l'instauration de nouvelles procédures. À mon avis, ce genre de consultations doit se faire publiquement, afin de permettre à l'écologiste et à l'industriel de monter à la tribune et de poser leurs arguments.

Cela m'amène à poser la question suivante: Quel système permettrait d'organiser cette confrontation afin de permettre au public et aux responsables politiques de réagir et de parvenir à une décision raisonnée. Qu'en pensez-vous, monsieur French? Quel type de solution voyez-vous?

M. French: Je vais demander à Larry Thibault de vous répondre sur ce point.

M. Thibault: Je voudrais tout d'abord faire une observation au sujet de ce que vous venez de dire concernant la répercussion des coûts. Ce que je trouve particulièrement dangereux, en tant qu'économiste, sur cette question de réglementation et qui, à mon avis, a été très bien mise en évidence par les études concernant le respect de la réglementation effectuées par dix entreprises différentes, c'est l'attitude que l'on adopte dans de nombreux milieux qui consiste à dire: «Pourquoi s'inquiéter au sujet de l'entreprise, elle répercute ses coûts de toute façon.» Je pense que c'est là une attitude très pernicieuse lorsqu'elle envahit l'ensemble des structures, parce que l'on est en présence d'un coût réel. Si l'on poursuit le raisonnement jusqu'au bout, il s'ensuit que le produit va coûter davantage. Si je dois payer 15 cents pour acheter un verre à cause d'une quelconque réglementation qui impose x parties par million d'un ingrédient quelconque, alors qu'il pourrait revenir à 0,5 cents en faisant des compromis différents, il s'ensuit, en tant que consommateur, qu'il m'est plus difficile de vous procurer ce produit. Il en va de même pour les services. Si l'on prend le cas maintenant du secteur manufacturier, plus on impose ce genre de conditions, plus la fabrication diminue, etc. Il y a donc là un coût réel. L'inflation peut aussi en être accentuée.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur Thibault, je suis désolé de vous interrompre, mais je sais tout cela.

M. Thibault: Bien. Je voulais simplement que cela soit bien clair.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pourrais poursuivre dans cette voie et montrer qu'une telle situation ne vous permet pas

[Text]

Mr. Thibault: It is very dangerous to say that you just pass it on and business should not be concerned. If they are not, they should be.

As to your point about consultation, I would say that the only answer, the ultimate answer, is a question of attitude in government, it has to come from the Cabinet on down. Somebody has to say, this is the way we are going to do it; we state the problem, this is the way we are trying to achieve it, and we are trying to do it in the most cost effective manner. This is the kind of attitude that has to permeate the whole system, otherwise people will not do it. It is easier to sit at a desk somewhere, write a regulation and pop it out. It has to be a question of government philosophy, government attitude, government policy, and it has to be implemented throughout the system. That is the only way that you are really going to be able to make it work in the end—and you have to build in mechanisms to check on it and have to build in incentives for people to do it.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

Mr. Dowsett: Mr. Chairman, I see a question that I do not think has been answered with regard to open consultation to allow interested Canadians to get into a forum to get views expressed. You raised the example of the environment and oil exploration, or something like that, where there are some strong views held.

Mr. Crosby (Halifax West): Competing interests.

Mr. Dowsett: Competing interests, and how members of Parliament get those ideas exposed and sifted. I think that is important. The problem with open forum meetings is that we get some people whose ox is being gored grabbing the microphones and grabbing the limelight and making points, and some of the real problems are never emphasized, some realistic views are not given prominence. Some of the more violent views are given prominence in those open confrontation meetings, I guess that is a fact of life. The press in this country loves to see a fight, and when you have these open meetings on some proposed regulation, the media love to see fights. Sometimes you wonder if the real truth is being arrived at.

We made some comments earlier about the responsibilities that you, as legislators, have of trying to find the correct forum in which to get real information about the real concerns of Canadians; sometimes it will be in a private forum where you have to find and assess. You, as legislators, have a difficult job in assessing the real needs of antagonists when you have two sides on an issue. Sometimes it will have to be through private research by MPs or the public servants they can put to work on that program. Sometimes an open confrontation will expose some things. I guess we do not have the straight answer for you.

[Translation]

d'être compétitif sur le marché international, etc., mais j'aimerais que l'on parle des méthodes.

M. Thibault: Il est très dangereux de dire que l'on a qu'à répercuter les coûts et ne pas s'inquiéter. Si l'on ne s'inquiète pas, on a tort.

Pour en revenir à votre question au sujet de la consultation, je dirais qu'il s'agit en fin de compte d'une question d'attitude de la part du gouvernement. Il faut que l'initiative parte du Cabinet et se transmette à tous les échelons. Il faut que quelqu'un dise: Voilà ce que nous allons faire, voilà le problème, nous allons essayer de le résoudre de telle ou telle manière, en s'efforçant de garantir la meilleure rentabilité. C'est là le genre d'attitude qui doit se répandre dans tout le système; sinon, rien ne se fera. Il est trop facile de s'asseoir à son bureau, de rédiger un règlement et de le lancer dans la nature. Ici, au contraire, il faut que ce soit une philosophie d'action du gouvernement, une attitude du gouvernement, une politique du gouvernement qui doit être appliquée dans tout le système. C'est à cette condition seulement que l'on parviendra à faire quelque chose. Il faudra ensuite que des mécanismes permettent de contrôler les réalisations et que l'on prévoi des motivations pour inciter les gens à agir.

M. Crosbie (Halifax-Ouest): Je vous remercie.

M. Dowsett: Monsieur le président, je vois qu'une question a été laissée sans réponse en ce qui a trait à l'étendue des consultations devant permettre aux Canadiens intéressés de s'exprimer à une tribune. Vous avez cité l'exemple de l'environnement et de l'exploration pétrolière, c'est-à-dire des domaines par lesquels s'expriment des opinions bien tranchées.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Des intérêts opposés.

M. Dowsett: Des intérêts opposés que les députés veulent voir s'exprimer. Je pense que c'est important. L'inconvénient des tribunes publiques c'est que des gens dont on égorge les troupeaux montent sur la scène, prennent le microphone et nous exposent leurs malheurs, alors que les véritables problèmes ne sont jamais abordés et que les opinions réalistes sont laissées dans l'ombre. Ces assemblées, qui deviennent de véritables confrontations, servant à exposer les vues les plus extrêmes, c'est dommage, mais je pense que l'on ne peut rien y changer. La presse, dans notre pays, se réjouit de voir une belle bataille et elle est particulièrement servie par les réunions publiques en matière de réglementation. Parfois, on se demande même comment l'on est parvenu à prendre une décision.

Nous avons parlé précédemment de vos responsabilités en tant que législateurs qui vous amènent à trouver la tribune appropriée qui vous permettra de recueillir de véritables informations sur les vraies préoccupations des Canadiens, parfois c'est une tribune privée qui vous offrira la meilleure possibilité de le faire. Votre tâche de législateurs est très difficile lorsque vous devez évaluer les véritables besoins des adversaires, lorsque les avis sont opposés sur une question. Parfois, ce sont les enquêtes personnelles des députés ou des fonctionnaires qui permettent d'y parvenir. D'autres fois, une confrontation au grand jour servira de révélateur. Je ne pense pas que nous ayons une réponse toute prête à vous donner.

[Texte]

• 1010

Mr. Walter: Just a brief comment. It seems to me that you are now bringing in a very real problem in the consultation process, and that is where the government has two departments, with conflicting objectives—the environment and oil exploration is the example you gave. Somehow that problem of priorities within the government has to be dealt with. It seems to me that in order to get meaningful consultation with the private sector—be it public interest groups or industry—some approach is needed within government to develop its priorities in relation to conflict between departments. I do not know how the government will resolve that. I think you are far better equipped to try to deal with that issue from the government side. It is hard for the private sector to respond, if there are these conflicting priorities. It seems to me that maybe the government's role and responsibility is to identify its priorities in relation to environment and oil exploration, to sort those priorities out, and then to consult with the private sector—first, to check those priorities, to give the private sector an opportunity to support or otherwise the government's view as to priorities, and then more meaningful consultation, I think, can take place. But until those issues are resolved, those priorities, as I said, it is hard to get meaningful consultation.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me just respond to what you have been saying. Everybody agrees that prior consultation is advantageous for government, for industry and for Canadians generally. The problem is how to bring that about. I, personally, feel that we have to establish some system similar to the legislative process that now exists, not only in the Parliament of Canada, but in all the provincial legislatures, whereby when a bill is introduced it is referred to a committee and prior to its enactment people can come and make representations and arguments can take place before the committee. I think we have to have some similar procedure grafted on to the regulatory process. Really, I was just trying to determine if you people had any ideas on how that, or some similar process, could be brought about.

I will leave it with that and move on, briefly, to another area that has faced the committee.

• 1015

Some people seem to think there should be some procedure whereby an enacted regulation could be presented to some sort of tribunal, so that an assessment could be made as to whether it conformed with the policies indicated in the enactment under which the regulation had been made or with some other policy source. People have mentioned an independent tribunal to carry out this function, have talked of an ombudsman who would examine regulations and point up conflicts with other legislative enactments or policies. Have you people any interest in that kind of process? Presumably, to put it in example terms, you would hear about a regulation, you would say that it was not consistent with the policies of the government as you

[Traduction]

M. Walter: J'aimerais préciser quelque chose. Il me semble que l'on est au cœur du problème et que les véritables difficultés se posent en matière de consultation lorsque deux ministères du gouvernement ont des objectifs qui entrent en conflit; l'environnement et l'exploitation pétrolière, dans l'exemple que vous nous donnez. Il faut à un moment donné que l'on résolve, au sein du gouvernement, le problème des priorités. Il me semble que, pour que les consultations aient un sens avec le secteur privé, qu'il s'agisse des groupes de défense des intérêts du public ou de l'industrie, il faut que le gouvernement ait arrêté ses priorités d'une façon ou d'une autre en ce qui concerne les sujets de conflit entre différents ministères. Je ne sais pas de quelle façon le gouvernement peut y parvenir. J'estime que vous êtes mieux en mesure que nous de vous y intéresser. Le secteur privé ne sait pas quoi faire lorsqu'il se trouve en face de ce genre de priorités qui entrent en conflit. Il me semble qu'il appartient au gouvernement d'identifier ses priorités en matière d'environnement et d'exploration pétrolière, de les classer par ordre d'importance, puis de consulter le secteur privé, de façon à savoir s'il est en accord ou en désaccord avec celui-ci sur le classement, et ce n'est qu'à ce moment-là que l'on peut véritablement procéder utilement aux consultations. Tant que les priorités ne sont pas établies, il est difficile d'avoir une véritable consultation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais répondre brièvement à ce que vous venez de dire. Nous sommes tous d'accord pour dire que la consultation préalable est dans l'intérêt du gouvernement, du secteur privé et des Canadiens en général. Le problème, ce sont les moyens de la mettre en œuvre. Je pense, personnellement, qu'il nous faut mettre sur pied un système semblable au processus législatif qui existe à l'heure actuelle, non seulement au Parlement du Canada, mais dans toutes les assemblées des provinces, aux termes duquel le projet de loi est déposé, il est envoyé en comité et, avant sa promulgation, les gens peuvent intervenir et présenter leurs arguments pour ou contre devant le comité. Je pense que nous avons besoin d'une procédure de ce genre en matière de réglementation. Je m'efforçais, en fait, de savoir si vous aviez une idée de ce que l'on pourrait faire dans ce sens.

Je terminerai sur cette réflexion, et je passerai rapidement à un autre domaine intéressant le comité.

Certaines personnes semblent penser que l'on doit instituer une espèce de tribunal chargé de passer en revue la réglementation qui a été promulguée, afin de s'assurer qu'elle est conforme aux politiques indiquées dans la loi ou dans les différentes déclarations de politique faites lors de la présentation des règlements. On a parlé d'un tribunal indépendant qui serait chargé de ce rôle, d'un médiateur qui examinerait la réglementation et signalerait les points de conflit avec d'autres politiques ou d'autres législations. Vous intéressez-vous à cette façon de procéder? Prenons un exemple concret, vous entendez parler d'un règlement, vous vous apercevez qu'il n'est pas pas conforme aux politiques établies du gouvernement et vous voulez que quelqu'un prenne en compte votre protestation.

[Text]

understood them, and you could go to somebody who would take charge of that particular complaint.

Mr. French: This is an after the fact . . .

Mr. Crosby (Halifax-West): An after the fact examination of the regulation to see that it conforms with government policy.

Mr. Chaplan: If I might just touch on your two points, Mr. Crosby. I think, on our proposal regarding early consultation, the catch to make sure that all the parties affected by the regulation have the opportunity to input is that there be a notice of intent published. Be it in *The Canada Gazette*, be it in a regulatory calendar, be it in a regulatory agenda, that is your catch that ensures that everyone does, in fact, have the opportunity and I think it is something that the Business Committee would stress. We have many examples, in the area of occupational health and safety, of environmental regulation, where specific sectors that have been affected by these broad, sweeping programs have not effectively been consulted.

Again, the publication, I think, has to be one step further than the draft regulation. It should be, again, that a problem has been defined, somehow. This makes the idea of a regulatory calendar or a regulatory agenda, very, very appealing. In the United States I know a number of private sector interests have made full use of this distant early warning system that they have established south of the border.

Mr. French: Really, our emphasis is more on the early side than on the late side . . .

Mr. Crosby (Halifax-West): I am sorry for interrupting, Mr. French. I think you have made the proposal of consultation.

Mr. French: Yes.

Mr. Crosby (Halifax-West): Let me just explain what I am trying to accomplish here. I agree entirely. I know that you have spoken of a regulatory calendar, it is on page 2 of your letter to the committee but I do not think that is enough. I think that just informs you. That does not give you any right to come to government and say, look, gentlemen, we do not like what you are proposing to do here. It is okay in the insurance business, because you have a specific government agency in charge of insurance, but some of these things cross lines. You may find that if you are in the can manufacturing business you are put out of operation by some health regulation that deals with the components in the material you are using, or something. How do you jump in and say, stop this!

Mr. Walter: Could I speak briefly to this? A problem in our own company has come to light recently. We are a small company, and in 1970 we recognized the need to institute a pension plan within the company. We installed this on a modest basis that we could afford at that time, we felt that we would take our first step. Since that time we have made four benefit improvements in the pension plan. Our policy at that time was that there was not a need but we decided that we

[Translation]

M. French: C'est une fois le fait accompli . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une fois le fait accompli, lorsque l'on examine le règlement pour s'assurer qu'il est conforme à la politique du gouvernement.

M. Chaplan: Puis-je répondre aux deux questions que vous avez soulevées, monsieur Crosby. Je pense que votre proposition de consultation préalable vise à s'assurer que toutes les parties concernées par la réglementation ont la possibilité de participer, en faisant en sorte qu'une déclaration d'intention soit publiée dans la *Gazette du Canada*, que ce soit sous la forme d'un calendrier de réglementation ou d'un carnet de réglementation que vous préconisez et que le Comité d'entreprises voit d'un œil favorable. Il se produit de nombreux cas, dans le domaine de la réglementation de la santé et de la sécurité au travail ou de l'environnement, où des secteurs bien déterminés ont été affectés par des programmes d'application généralisée sans avoir été véritablement consultés.

Là encore, je pense, la publication doit aller un peu plus loin que la rédaction de la réglementation. Il faut, en quelque sorte, que le problème ait été défini. L'idée d'un calendrier ou d'un carnet de réglementation est donc très intéressante. Aux États-Unis, je connais un certain nombre d'entreprises privées qui ont su tirer partie de cet indicateur dans le cadre de leurs activités.

M. French: En fait, nous nous intéressons davantage au départ qu'à la phase ultime . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de nous interrompre, monsieur French, mais je pense que vous avez proposé une consultation.

M. French: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous expliquer ce que j'essaie de faire. Je suis tout à fait d'accord, je sais que vous avez parlé d'un calendrier de la réglementation, on le trouve à la page 2 de la lettre que vous avez envoyée au comité, mais je ne pense que ce soit suffisant. Il ne s'agit là que d'un moyen d'information. Il ne vous permet pas d'aller voir le gouvernement et de dire, écoutez, messieurs, nous n'aimons pas ce que vous êtes en train de nous proposer. Cela peut se concevoir dans le secteur de l'assurance, parce que l'on a un organisme spécial du gouvernement qui s'en charge, mais il y a toujours un certain nombre de règlements qui débordent sur d'autres secteurs. Une entreprise du secteur manufacturier va s'apercevoir, par exemple, qu'une réglementation des services de santé la met au bord de la faillite, en exigeant que tel composant qu'elle utilise soit fabriqué de telle et telle manière. Comment allez-vous intervenir pour protester?

M. Walter: Puis-je intervenir rapidement? Notre entreprise a eu récemment un problème. Nous sommes une petite entreprise et, en 1970, nous avons entrevu la nécessité de nous doter de notre propre régime de retraite. Nous avons commencé modestement selon nos moyens et, depuis cette date, nous avons amélioré à quatre reprises les prestations fournies par le régime. A l'époque, nous pensions que ce n'était pas nécessaire, mais nous avons décidé que nous pouvions verser autant que

[Texte]

would match employee contributions; we were told we did not have to pay that much to support the pension plan, but our view was to build up a surplus in the fund so that benefits could be improved without our going out of business. Now—I do not know the details, but I will find out—it appears that we will no longer be able to match employee benefits. The actuarial study now indicates that we can only pay, and the Department of Finance will only allow, about a 72-per cent contribution by the company on behalf of the pension plan. Once those funds are committed to the pension plan, they are not available to us. It seems to me that that regulation is working very much against trying to improve private sector pensions within this country. I would like to do something about it. Frankly, this makes me angry, here we are trying to accept a corporate responsibility on behalf of our employees, and a regulation inhibits us from doing that which everybody says is something we should be working towards.

• 1020

In relation to your question, we have not started any initiative to do something with the Department of Finance, but if we cannot make any impact with the Department of Finance it would be very helpful—and I speak personally here—to have an ombudsman, or someone who is action-oriented, to whom we could go to help us with this particular problem. But it should be somebody removed from the department who could see the issue, could see the regulation in relation to policy objectives, could see the difference and could help—in our case—our company deal with an issue of this nature so that we could carry on our corporate responsibility as we see it.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much. I appreciate your response.

I am through with my questioning, but let me put this on the record. Just imagine the situation of a scallop fisherman in a small village in Nova Scotia with a multimillion dollar investment in a boat who is put out of business by some regulation relating to quotas and district made by the Department of Fisheries. Who does he call, Romeo LeBlanc? Thank you.

The Chairman: Could we turn now to Mr. Russell MacLellan, please?

Mr. MacLellan: Mr. French, I am afraid I do not fully understand why regulatory reform affects productivity. Could you elaborate on that, please?

Mr. French: As well as I can, we are back to Mr. Thibault's triangle and tip of the iceberg analogy. My comment was about these costs having been accepted over the years and being now built into our overheads; none of us are sure—witness Crown Life's representative statement—we find it very difficult even to tell you what they are now. I find it very difficult to tell you which of the regulations bearing on a particular company or industry are very effective and, by any humanistic standard, very necessary and which really are

[Traduction]

les employés; on nous a dit que nous n'étions pas obligés de le faire, mais nous avions l'intention de déposer un excédent de fonds dans le régime pour améliorer le niveau des prestations sans risquer de dépasser nos possibilités. Je ne connais pas les détails de l'affaire, mais il apparaît maintenant que nous ne pouvons plus contribuer au régime au même niveau que les employés. L'étude actuarielle nous indique que l'entreprise ne peut verser, et que le ministère des Finances n'autorise, que 72 pour cent de la contribution des employés. Une fois que ces fonds sont versés dans le régime de retraite, nous ne pouvons plus en disposer. Il m'apparaît que cette réglementation va à l'encontre de toute amélioration des régimes de retraite privés dans ce pays. J'aimerais faire quelque chose à ce sujet. Ce genre de choses me met carrément en colère, notre entreprise est prête à accepter des responsabilités au nom de ses employés, et voilà que la réglementation nous interdit de faire ce qui serait souhaitable de l'avis de tout le monde.

Pour répondre à votre question, nous n'avons encore fait aucune démarche auprès du ministère des Finances, mais, si nous n'obtenons rien de ce côté-là, il serait très utile, et je parle ici en mon nom propre, de pouvoir compter sur un médiateur ou sur une personne prête à prendre les mesures qui s'imposent et à nous aider sur ce sujet précis. Il faut cependant que ce soit une personne située à l'extérieur du ministère, qui dispose du recul nécessaire pour examiner le problème, pour considérer la réglementation par rapport aux objectifs de politique fixés, pour apprécier les divergences et pour nous aider, dans ce cas précis, à rester en activité et à exercer nos obligations telles que nous les concevons.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie. Je suis très satisfait de votre réponse.

J'en ai fini avec mes questions, mais je voudrais simplement vous donner un exemple qui mérite, à mon avis, de figurer dans notre compte rendu. Imaginez la situation d'un pêcheur de coquilles Saint-Jacques d'un petit village de la Nouvelle-Écosse ayant investi plusieurs millions de dollars dans un bateau et qui est acculé à la faillite par une réglementation quelconque du ministère des Pêcheries donnant lieu à un contingentement des prises suivant les secteurs. Qui doit-il appeler à son secours, Roméo LeBlanc? Je vous remercie.

Le président: Si M. Russell MacLellan veut bien prendre la parole.

M. MacLellan: Monsieur French, je ne vois pas très bien quels sont les liens existant entre la réforme de la réglementation et la productivité. Pourriez-vous nous donner des précisions sur ce point?

M. French: Je ferai mon possible. Nous en revenons au triangle de monsieur Thibault et à la partie visible de l'iceberg. Je répète qu'avec les années les coûts de la réglementation ont fini par être acceptés et incorporés à nos frais généraux; dans quelle proportion? On ne sait pas exactement et la déclaration du représentant de la Crown Life nous montre bien quelles sont les difficultés de ce point de vue. Il m'est très difficile de vous dire quelles sont, parmi les différentes réglementations imposées au secteur privé ou à une entreprise particulière,

[Text]

wasteful or costly. What we do know, and what we suspect some of the final studies of the Economic Council will bear out, is that there is a burden there that is probably not serving a useful purpose to society. It is in our overheads, our cost structures are too high.

Mr. MacLellan: If I just may interject for a minute, I look at that as profitability. When I think about productivity I think of the employee who is assigned a certain task—perhaps nothing to do with regulatory reform—I think of the assembly line, of direct costs; does regulatory reform have an effect on the productivity of the worker, of the employee?

Mr. French: If I can help us avoid getting into as many different definitions of productivity as there are people in the room—because, I guess, one of the problems is that word that we all bandy around, I certainly do—when I am thinking of productivity, the simplest equation I have run across recently is that productivity equals the value of output over the cost of input. This kind of concern about regulation and burden, and so forth, may not have a dramatic effect on the top of the equation, it may or may not have on the value of the output, but it sure has an impact on the cost of the input. In other words, even going down to the individual employee example, as you have suggested, I am one employee and one of the guys or gals in one of our factories, but if a regulation makes me take three steps around about in order to get to a given end, or if it makes a worker on the line do that, then it is costing the country money.

Mr. MacLellan: Moving on to the next point, you mentioned the enabling legislation's being more specific; in light of today's changing technology, is this possible? And, by being more specific, do we run the risk of being too specific and thereby pinpointing and perhaps not having the enabling legislation fit what we are requiring from the regulations?

Mr. French: I think that is very honest and genuine concern. I do not personally have the automatic answer to that. There would be a number of examples one could think of very quickly, as it were to support your concern if not to advise you as to how to fix it. Even some of our larger bodies—Canada Mortgage and Housing Corporation is an example, two or three acts and regulatory processes stand behind that body today. A lot of them are probably out of date and probably both the CMHC executive and the minister responsible are well aware of that. It does probably create some cost in and of itself, in that the National Housing Act was enacted in—what?—1946 or 1948? That is a long time ago now and really the use of the CMHC, the Cabinet direction it is given, and so on, has clearly been increasingly for social programs of one sort or another, which was not the original intent. The corporation—and I admit that I am speculating here, I am no expert on that body, but as a contrived example at least, which I think has some meaning—is operating today in our society along certain lines that I am sure we would find, if we studied

[Translation]

celles qui se révèlent efficaces et indispensables du point de vue humain. Nous pouvons dire, par contre, et l'on peut penser qu'un certain nombre d'études du Conseil économique apporteront de l'eau à notre moulin sur ce point, qu'elles constituent un fardeau pour la société qui, dans un certain nombre de cas, ne répond à aucun objectif utile. Tout cela se retrouve dans nos frais généraux et nos coûts sont trop élevés.

M. MacLellan: Si je puis vous interrompre, il s'agit là de rentabilité. Lorsque je parle de productivité, je pense à l'employé à qui l'on a confié une tâche, qui n'a peut-être rien à voir avec la réforme de la réglementation, je pense par exemple aux coûts directs de fabrication sur une chaîne de montage; la réforme de la réglementation a-t-elle des répercussions sur la productivité de l'ouvrier et de l'employé?

M. French: J'aimerais éviter que chacun d'entre nous donne sa propre définition du terme productivité, dont tout le monde parle en lui donnant un sens différent. En ce qui me concerne, lorsque j'entends parler de productivité, je me réfère à la définition la plus simple qui se présente sous la forme de l'équation suivante: la productivité est égale à la valeur de la production divisée par le coût des moyens de production. Le fardeau que semble supposer la réglementation n'influe peut-être pas véritablement sur le numérateur de l'équation, soit sur la valeur de la production, mais l'on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne le coût des moyens de production. Pour mieux vous faire comprendre la chose, prenons l'exemple de l'employé individuel que vous avez mentionné. Je suis employé au même titre que tout le monde par mon entreprise et si une réglementation m'oblige à faire trois tours avant de pouvoir mener à bien telle ou telle opération, ou si elle oblige l'ouvrier de la chaîne de montage à le faire, cela coûte de l'argent au pays.

Mr. MacLellan: Passons au point suivant. Vous avez parlé d'adapter plus précisément la législation à l'évolution des techniques actuelles, cela est-il possible? Ne court-on pas le risque d'être trop précis et d'empêcher la législation de jouer son rôle par l'entremise de la réglementation?

M. French: Je pense qu'il s'agit là d'une préoccupation tout à fait légitime. Je n'ai pas personnellement la réponse à cette question. Je pourrais vous citer un certain nombre d'exemples qui viennent immédiatement à l'esprit qui, s'ils ne permettent pas de répondre au problème, servent toutefois à le préciser. On peut même penser à l'un de nos principaux organismes, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont la réglementation a deux ou trois temps de retard. Une grande partie de cette réglementation est probablement dépassée et il est vraisemblable que le directeur de la SCHL et le ministère responsable en ont conscience. Je suis sûr que cela donne lieu à des problèmes et entraîne des coûts en soi, du fait que la Loi nationale sur l'habitation a été adoptée, je ne sais plus, en 1946 ou en 1948. Il y a donc de cela bien longtemps et l'orientation prise par la SCHL, le rôle que lui confie le Cabinet, est de plus en plus axée sur différents types de programmes sociaux pour lesquels elle n'était pas conçue à l'origine. Cette société, ce n'est bien sûr qu'une supposition de ma part car je ne suis pas un spécialiste de la question, mais je pense cependant que cet

[Texte]

it, really are not consistent with the precise enabling legislation.

• 1025

Ron, do you have a comment from a little more specific point of view on this?

Mr. Chaplan: I think the principle behind the need for stricter definitions in the covering legislation is a pretty straightforward one. Business operates best, obviously, when uncertainty is minimized and there need to be strict definitions, in legislation, of the rules of the game, of what are the objectives we are working for. Again, it comes out in the case studies we have seen in the cost of compliance study. Business is often working in the dark trying to figure out what criteria it has to meet to get an approval.

Mr. MacLellan: Mr. Chairman, on that point, one of the companies that appeared before us stated that some of the things that are required by governments in regulatory reform would be things that they would be doing anyway.

Mr. Chaplan: Exactly.

Mr. MacLellan: They drew up a list, in two groups, of what they considered appropriate regulatory requirements and inappropriate regulatory requirements.

Has you committee done any work along this line? Could you assist us in this task force by perhaps giving us what business thinks are appropriate regulatory requirements and inappropriate regulatory requirements?

Mr. Chaplan: I can speak to some concerns now that have come up through the number of trade associations we have been in regular contact with. There are a few basic principles. Regulation or legislation that overextends itself: When there is a specific problem in the marketplace, we must ensure that that legislation, which by nature has to be nonpartisan in its application, does not go further than required. An example there that is often given is why, when the collective bargaining process is working effectively, do labour codes apply equally to the organized and the unorganized labour force? This restricts the room to manoeuvre of both the workers and management, perhaps unnecessarily.

We often hear too that, because they are easier to enforce, regulations are often based on technical standards. We have examples where this becomes a barrier to innovation, it becomes a barrier to new products in the marketplace. Standards should not be based on engineering standards but should be based on performance standards and leave the private sector as much room as possible to innovate and produce less costly technologies.

Those are common themes we have heard.

Mr. Walter: Would an example be of any benefit to you, Mr. MacLellan?

[Traduction]

exemple a une certaine signification, déploie à l'heure actuelle un champ d'activités qui ne correspond pas véritablement, une étude de la question nous le démontrerait, à l'intention de la législation ayant présidé à sa constitution.

Ron, as-tu une observation précise à formuler à ce sujet?

M. Chaplan: Je pense que le principe qui veut que l'on définisse précisément l'intention de la législation dont découle le règlement est tout à fait facile à comprendre. Le climat des affaires est d'autant plus favorable que l'on a moins d'incertitude et il faut que l'on définisse plus précisément dans la législation les règles du jeu, que l'on dise quels sont les objectifs, dans quelle direction on s'achemine. Encore une fois, cela se traduit bien dans les études de cas examinés lors de l'étude sur le coût du respect de la réglementation. Les entreprises opèrent souvent à l'aveuglette en s'efforçant de deviner les critères régissant leur activité.

M. MacLellan: Monsieur le président, je voudrais dire sur ce point que l'une des entreprises qui a comparu devant ce comité nous a indiqué qu'elle appliquerait de toute façon un certain nombre des conditions requises par les gouvernements en matière de réforme de la réglementation.

M. Chaplan: C'est exact.

M. MacLellan: Elle a établi deux listes, l'une qui représente à son avis les exigences réglementaires légitimes et l'autre, les exigences réglementaires illégitimes.

Votre comité s'est-il intéressé à la question? Pouvez-vous nous aider à comprendre ce que le secteur privé considère comme des exigences réglementaires légitimes et celles qu'il juge illégitimes?

M. Chaplan: Je pourrais me faire l'écho d'un certain nombre de préoccupations dont nous ont fait état certaines associations professionnelles avec qui nous avons des contacts réguliers. Il faut respecter un certain nombre de principes de base. Il y a tout d'abord les lois ou les règlements qui vont trop loin: lorsqu'un problème se pose sur le marché, on doit s'assurer que la législation qui, par sa nature même, doit être impartiale dans son application, n'aille pas trop loin. On cite souvent l'exemple des conventions collectives en se demandant pourquoi, lorsque le processus fonctionne de manière satisfaisante, le Code du travail s'applique également aux travailleurs syndiqués et aux travailleurs non syndiqués? La marge de manoeuvre de l'employeur comme des employés en est rétrécie, peut-être inutilement.

Ces exemples abondent, car il est souvent beaucoup plus facile de faire appliquer des règlements fondés sur des critères établis une fois pour toutes. Il y a des cas où cette attitude s'oppose à l'innovation et fait obstacle à l'apparition de nouveaux produits sur le marché. On ne doit pas penser les normes en fonction de critères techniques, mais en fonction de critères de résultats et laisser au secteur privé le soin d'innover et d'élaborer des techniques moins coûteuses.

Voilà ce que l'on a entendu très souvent.

M. Walter: Voulez-vous que je vous donne un exemple instructif, monsieur MacLellan?

[Text]

Mr. MacLellan: Yes, it could.

• 1030

Mr. Walter: We recently found that, under the unemployment insurance program, if we had weekly indemnity insurance and 90 per cent of our employees were covered, we would then be entitled to a reduced rate. I think the saving was going to be in the neighbourhood of \$5,000 a year—which to large companies is not much, to the government is not much, but to us it is quite a bit. We felt that it was a benefit worth pursuing.

In our employee manual, we indicate that the contribution to this program is compulsory when a person joins the company. However, to do this, we had to set up four different payrolls to indicate which were temporary and which were permanent staff, both for hourly and salaried employees. So we now have to run four different payrolls to justify, each year, that we are entitled to this reduced rate. Our employee manual indicates that all our employees have to be a part of this so, obviously, 90 per cent of our employees are covered by this benefit. I think they pay 20 per cent and we pay 80 per cent, if I remember correctly. It seems to me to be somewhat cumbersome to us, and costly, to run four separate payrolls when just a statement signed by a director or an officer of the company would be sufficient.

Is that example the sort of thing you are trying to get at, Mr. MacLellan?

Mr. MacLellan: Yes, that is helpful, Mr. Walter. Thank you very, very much.

The Chairman: Have you complained to anybody about this? Have you made your views known to anybody but our committee?

Mr. Walter: I think probably, in the process of discussion, it was indicated, but I do not think we have taken any particular steps, no.

The Chairman: One problem being you would not know to whom you should complain.

Mr. Walter: We have discussions with UIC through our comptroller they are handling it and that is the requirement, so we have done it. I will ask you a question, how do we go about doing something about it?

Mr. French: Without its costing you \$5,000. You could start a process that then would cost more than the \$5,000.

Mr. Walter: We are a small company, we are there to run our business and we just do not have the necessary time to devote to an issue of this nature.

Mr. MacLellan: We, as a committee, would be very interested in cases such as these—when you get back, perhaps, if you have things come to mind in this regard. Examples quite often will click something in the mind that will pinpoint a particularly troublesome area. Sometimes examples are a better way of getting at a problem than just sheer discussion about that problem.

Mr. Walter: But here, again, I think we have to look at a cost benefit. The cost is not that great, we cannot afford

[Translation]

M. MacLellan: Oui, s'il vous plaît.

M. Walter: Nous nous sommes aperçus récemment que l'on aurait eu droit à bénéficier du paiement de primes réduites en vertu du programme d'assurance-chômage si l'on avait eu une assurance d'indemnisation hebdomadaire couvrant 90 pour cent de nos employés. Il s'agissait, je pense, d'une économie d'environ \$5,000 par an, qui ne représente pas grand-chose pour une grosse entreprise ou pour le gouvernement mais qui, pour nous, est loin d'être négligeable. Nous avons pensé que la question méritait d'être approfondie.

Notre guide de l'employé indique que toute personne nouvellement employée par l'entreprise est tenue de contribuer au programme. Pour obtenir la remise, cependant, nous avons dû établir quatre listes de paye différentes afin de préciser qui était permanent et qui était occasionnel, dans chacune des catégories des employés salariés et des employés payés à l'heure. Nous devons donc administrer quatre feuilles de paye différentes pour justifier cette réduction chaque année. Il est dit, dans notre guide de l'employé, que tous les employés doivent faire partie du programme et donc, bien entendu, les prestations couvrent donc bien 90 pour cent de nos employés. Si je me souviens bien, les employés versent 20 pour cent et nous, 80 pour cent de la contribution totale. Il m'apparaît à la fois inutile et coûteux d'administrer quatre feuilles de paye séparées lorsqu'une simple déclaration signée par un directeur ou un administrateur de la société ferait l'affaire.

Est-ce là le genre d'exemples que vous cherchez, monsieur MacLellan?

M. MacLellan: Oui, je pense qu'il est très significatif, monsieur Walter. Je vous remercie.

Le président: Vous êtes-vous plaints de cette situation à quelqu'un? En avez-vous fait part à d'autres que notre comité?

M. Walter: Je pense qu'à un moment ou à un autre on l'a mentionné au cours de discussions, mais nous n'avons pas fait de démarches particulières.

Le président: La difficulté serait de savoir à qui s'adresser.

M. Walter: Notre contrôleur financier a eu des entretiens avec la CAC, ce sont eux qui s'en occupent et nous avons dû passer par eux. Je vous pose la question, à qui nous adresser pour que l'on fasse quelque chose?

M. French: Pour économiser \$5,000 on peut se retrouver avec un système qui nous coûte beaucoup plus cher.

M. Walter: Nous appartenons à une petite entreprise qui n'a tout simplement pas le temps de s'occuper d'un problème de cette nature.

M. MacLellan: Notre comité s'intéresse particulièrement aux affaires de ce genre. Lorsque vous reviendrez témoigner, d'autres exemples du même genre vous seront peut-être revenus à l'esprit. Parfois, des exemples comme cela nous aident à comprendre ce qui ne va pas dans un domaine particulièrement difficile. Un simple exemple est souvent meilleur qu'une longue discussion.

M. Walter: Dans ce cas précis, nous devons penser en termes de relation coût-bénéfices. Le bénéfice n'est pas si

[Texte]

executive time to spend on this. The process you have been dealing with is such that in our discussions with UIC they are guided by certain regulations, they have to perform under this umbrella of regulations. That is why, I guess, I personally harken back to your comment about an ombudsman, or some process outside the system that can help individuals, such as in this case, to get something done within a reasonable cost-benefit picture.

Mr. MacLellan: Gentlemen, I am particularly interested in one comment you made in your brief. It states that:

If policy directives are issued to an agency, they should first be subject to debate in Parliament.

You and we both are very concerned about things being cumbersome, and I can realize that what you want to do is have the thing reviewed as thoroughly as you possibly can. But, being a parliamentarian, I see that as being a cumbersome approach and perhaps not a proper use of Parliament. I would like to have your thinking on that statement.

Mr. French: I recognize that, in this day and age, there seem to be more and more burdens placed on Parliament, or that many interest groups try to place more burdens on an already, probably, overworked body . . .

Mr. MacLellan: Before you proceed, Mr. French, if I just may say, what I was looking for, too, is perhaps some mention of how parliamentary committees could be used. Could we, perhaps, have your thinking on parliamentary committees in this as well?

Mr. French: I think, on this, our statement is indeed that policy directives should be tabled in Parliament and subject to debate before being sent to a regulatory agency.

• 1035

It is hard to make any apology for that, so I will not. The operative word is "policy" and we would assume that, as we understand our government system, policy per se, government policy, is something that should fundamentally be reviewed in Parliament and by Parliament.

I suspect—and I am speaking rather as an individual now, because I do not think we have discussed that as a group—that in this country we could be making greater use of parliamentary committee to take some of the burden off the House itself when it is in session I think we could make wider use of them. I do not know whether anybody else has an opinion on that, or any specifics.

As I sense my business colleagues, not just on this committee but around Canada, I think probably most of us would be sympathetic to a greater use of structures—structuring them and using parliamentary committees. It is the way, after all, that is natural to business. That is what businessmen do. The chief executive officer gets overburdened and committees are established to try to take a specific piece of that burden away;

[Traduction]

grand, de sorte que nous ne pouvons pas mettre une armée de spécialistes sur la question. On s'est aperçu, lors de nos discussions avec la CAC, que les responsables de la Commission s'en tiennent à un certain nombre de règlements, ils éprouvent le besoin de s'abriter derrière les règlements. Voilà pourquoi, j'imagine, je me permets d'insister de nouveau sur la nécessité d'un médiateur ou de l'instauration d'un service indépendant susceptible d'aider les individus à obtenir, comme dans cet exemple précis, ce qu'ils désirent sans que le prix n'en soit prohibitif.

M. MacLellan: Messieurs, l'un des passages de votre mémoire m'a particulièrement intéressé, on y lit:

Avant d'être émises par un organisme, les directives de politique devront faire l'objet d'un débat au Parlement.

Nous sommes tous préoccupés par la lourdeur du système et je comprends bien que vous souhaitez que les choses fassent l'objet d'un contrôle aussi étroit que possible. En tant que parlementaire, je dois dire cependant qu'il s'agit là d'une solution très difficile à mettre en pratique et que, vraisemblablement, il n'appartient pas au Parlement de le faire. J'aimerais que vous nous donniez des précisions à propos de cette déclaration.

M. French: Je reconnais que, de nos jours, on a tendance à imposer un fardeau de plus en plus lourd au Parlement et que de nombreux groupements d'intérêt s'efforcent de confier toujours plus de responsabilités à une institution qui, vraisemblablement, est d'ores et déjà surchargée de travail . . .

M. MacLellan: Avant de continuer, monsieur French, j'aimerais préciser que je me demande par ailleurs de quelle façon vous pensez que l'on pourrait utiliser des comités parlementaires. Pouvez-vous aussi nous donner votre opinion à ce sujet dans votre réponse?

M. French: Pour en revenir à notre déclaration, je pense en effet que les directives de politique devraient être déposées au Parlement et faire l'objet d'un débat avant d'être envoyées à l'organisme chargé de la réglementation.

Je peux difficilement me dédire sur ce point et je ne le ferai pas. Le mot important est «politique» et, selon notre interprétation de notre système de gouvernement, la politique en soi, c'est-à-dire la politique du gouvernement, est une chose qui doit émaner à la base du Parlement.

J'ai le sentiment, et je parle ici en mon nom personnel, car je ne pense pas que nous ayons abordé cette question au sein de notre groupe, que l'on devrait recourir davantage dans notre pays aux comités parlementaires afin d'alléger en partie le fardeau de la Chambre des communes. Je pense qu'on pourrait les utiliser davantage. Je me demande si quelqu'un d'autre pourrait donner son opinion ou apporter quelques précisions.

Cependant, mes collègues me donnent l'impression, pas seulement ceux de ce comité mais à l'échelle du Canada tout entier, d'être, pour la plupart, en faveur d'une plus grande structuration et de l'utilisation, pour ce faire, des comités parlementaires. C'est en quelque sorte la façon dont agissent généralement les entreprises. Si le chef d'entreprise est surchargé de travail, on instaure des structures, des comités, qui

[Text]

yet they are still responsible to that chief executive officer and he for them. So, I think that is a natural business out, if you like. It works fairly effectively and probably most businessmen would welcome that kind of . . .

Mr. MacLellan: Mr. French, just one more question—in the interest of time. You, as a committee, have met with pretty well all the provinces, have you not, in this particular search? I would be interested in your comments as to the reactions of provinces to the question of regulatory reform, where you feel the provinces are going in relation, perhaps, to one another, in relation to where they should be going, and perhaps in relation to the federal government.

Mr. French: I am going to ask Ron Chaplin to give that to you. I think he can do it more cryptically than I. Start with Ontario—or do you want to go across?

Mr. Chaplan: Several of the provinces are making progress. I have noted that your task force has met, or will be meeting with, the Nova Scotia office of deregulation, the Ontario deregulation people, and you have had the presentation, I understand, from Tex Enemark too, who was the deputy minister in British Columbia. Frankly, my assessment is that the provinces, even provinces such as Ontario and Nova Scotia—who are moving very strongly—are still looking to leadership from the federal government. There is largely an attitude of wait and see—the Economic Council is studying this, the federal government is studying this, perhaps we can adopt the procedures they implement in some lesser fashion at the provincial level it is not as great a problem, because consultations, especially in the smaller provinces, are much easier and much more regular than they are at the national level. That would be my assessment. When the federal government moves, the provinces will move ahead at the same time.

Mr. French: Mr. Thibault mentioned, in a complimentary fashion, a few moments ago this Ontario methodology of the check-off on the consultation process, I am not sure that we know of that in any other province, on a formal basis, to date . . .

Mr. Chaplan: Manitoba has the same requirement, and Nova Scotia, I know, has been studying existing regulations, the cost and benefits of existing regulations.

Mr. Dowsett: Could I make a comment on the provincial initiatives? I guess there are some areas of provincial initiative where, very definitely the provinces in their own bailiwick in matters that are clearly under provincial jurisdiction, are not waiting for federal government action. I know that the Ontario government has moved to privatize some activities. Right now we, in the life insurance business, are in discussion about the licensing of agents, which was mentioned earlier, turning the licensing of agents over to a private sector body and trying to reduce regulation. There are a number of initiatives in Ontario.

[Translation]

en prendront une partie à leur charge tout en restant responsables vis-à-vis de leur chef et réciproquement. Je pense donc qu'il s'agit là de la façon de fonctionner normale de toute entreprise. Elle a fait ses preuves et je pense que la plupart des hommes d'affaires accueilleront favorablement ce genre de . . .

M. MacLellan: Monsieur French, je vous poserai une dernière question car nous n'avons plus beaucoup de temps. Votre comité a rencontré pratiquement toutes les provinces, si je ne me trompe, sur la question qui nous occupe. J'aimerais que vous nous précisiez quelles ont été les réactions des provinces en ce qui a trait à la réforme de la réglementation, et si vous pensez que les provinces vont plus ou moins dans la même direction entre elles et avec le fédéral.

M. French: Je demanderai à Ron Chaplin de vous répondre sur ce point. Je pense qu'il le fera mieux que moi. Voulez-vous commencer par l'Ontario ou partir de plus loin?

M. Chaplan: Plusieurs provinces font des progrès en ce sens. J'ai constaté que votre groupe de travail avait rencontré les gens du bureau chargé d'alléger la réglementation de la Nouvelle-Écosse, ainsi que ceux de l'Ontario et, si je ne me trompe, vous avez enregistré par ailleurs la déposition de Tex Enemark, ancien sous-ministre de la Colombie-Britannique. Pour être franc, je dirai que les provinces, même celles qui, comme l'Ontario ou la Nouvelle-Écosse, se sont engagées fermement dans la voie de la réforme de la réglementation, cherchent un guide dans le gouvernement fédéral. Il semble que l'attitude générale consiste à attendre: le Conseil économique étudie ceci, le gouvernement fédéral étudie cela, peut-être sera-t-il possible d'appliquer plus ou moins les procédures qu'ils mettront en application. Au niveau provincial, le problème est moins grave car les consultations, tout particulièrement dans les petites provinces, sont plus faciles à réaliser et beaucoup plus régulières qu'au niveau fédéral. Mon opinion est la suivante: lorsque le gouvernement prend une décision, les provinces agissent de concert.

M. French: Monsieur Thibault a fait l'éloge tout à l'heure de la procédure de vérification des consultations effectuées qu'a adoptée l'Ontario. Je me demande si cette procédure existe officiellement dans une autre province à l'heure actuelle . . .

M. Chaplan: Le Manitoba a adopté la même procédure et je sais que la Nouvelle-Ecosse est en train d'étudier la réglementation existante; on y fait une étude coût-bénéfices de la réglementation existante.

M. Dowsett: Puis-je faire une observation au sujet des initiatives provinciales? Je pense que dans certains secteurs les provinces ont véritablement l'initiative, soit dans les secteurs qui relèvent exclusivement de leur compétence et dans lesquels elles n'attendent pas que le gouvernement fédéral prenne des mesures. Je sais que le gouvernement de l'Ontario a entrepris de privatiser certaines activités. Le secteur de l'assurance sur la vie discute, à l'heure actuelle, de la concession de licences aux agents, dont j'ai parlé plus tôt. Il s'agit de confier l'octroi de licences à un organisme privé afin d'alléger la réglementation. Il y a un certain nombre d'initiatives de ce genre en Ontario.

[Texte]

• 1040

I think some of the other provinces have had some, following the First Ministers Conference—which started us all doing what we are doing—two years ago. Some of the provinces got quite interested in it. As a private sector organization, the BCRR has been quite disappointed, in that some of the provinces appointed people and then nothing ever happened. Part of the problem is that other crises came along and took up their time.

On this issue of provincial and federal, though, I was hoping to make a point sometime—and here is an opportunity. The overlap problem—and you have certainly identified it in your discussion paper—does impact on the private sector. There is one aspect of overlap that I do not think was referred to in your paper, though, and that is where there is something in the sharing of powers that is clearly provincial. One of the problems Canadian business has is that when you have a company doing business in several provinces no one is really trying to make sure that the provincial regulations in one province are the same as those in the next and the next and the next. That is a concern, we have 10 provinces moving with different initiatives on different ways to regulate the same business in different provinces, and it can really add a lot to the cost of doing business. The federal government does not have any role to play in pulling together the association of superintendents of insurance, or the association of health ministers from all the provinces, but I wish there were some mechanism for doing that.

Mr. MacLellan: Thank you very much, Mr. Dowsett.

The Chairman: Thank you. If we could turn to Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I recently saw a cartoon in a newspaper—I think it was by the president of an insurance company, from the looks of it. It was a caricature of Moses coming down from the mountain, he was talking to the masses of people and holding the Ten Commandments. The caption underneath said “These are the new laws of the land”. The next cartoon showed Moses with a huge mountain of tablets standing beside him, and he said, “These are the government guidelines to go with them.” I think that is very true in some cases. I think part of the problem which we have picked up from this committee, is that there is a bit of an inconsistency from department to department or agency to agency in the process for establishing regulations, and then the review processes, and the evaluation processes that should be used to look at the regulations once they are in place.

I was wondering if your committee, the BCRR, has at all looked at the individual departments or agencies, and could identify some agencies or some departments that you have more problems in dealing with than others?

Mr. French: I could give you probably one example on that side and perhaps an example going the other way, in fact. Let

[Traduction]

Je pense qu'à la suite de la Conférence des premiers ministres, qui a été le point de départ de cette volonté de réforme, il y a deux ans, d'autres provinces ont pris des initiatives. Certaines provinces se sont particulièrement intéressées à la question. En tant que représentant du secteur du secteur privé, notre comité a été déçu de voir que dans certaines provinces on a nommé des responsables et que rien ne s'est passé. Parfois, d'autres crises sont survenues et ils ont dû y consacrer leur temps.

J'espérais bien pouvoir intervenir sur la question des relations provinciales et fédérales et votre question m'en donne la possibilité. Je veux parler du problème des doubles emplois et des chevauchements de compétence que vous avez parfaitement soulevé dans votre document de discussion et qui a de sérieuses répercussions sur le secteur privé. Il y a toutefois un domaine de chevauchement dont, à mon avis, vous n'avez pas parlé dans votre document et qui est le partage de pouvoirs de nature entièrement provinciale. L'une des difficultés à laquelle se heurte l'entreprise canadienne vient du fait que, lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans plusieurs provinces, personne ne cherche vraiment à s'assurer que les réglementations provinciales sont les mêmes d'une province à l'autre. C'est un sujet de préoccupation. Nous avons dix provinces agissant à des moments différents dans des sens différents afin de régler la même activité, et cette situation peut parfois être très coûteuse en ce qui nous concerne. Le gouvernement fédéral n'a pas à intervenir lorsqu'il s'agit de réunir l'association des surintendants de l'assurance ou l'association des ministres de la Santé de toutes les provinces, j'aimerais pourtant qu'il existe un mécanisme pour le faire.

M. MacLellan: Je vous remercie, monsieur Dowsett.

Le président: Merci. Je donne la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. J'ai vu récemment un dessin humoristique publié dans un journal et dont l'auteur devait certainement être le président d'une compagnie d'assurance. On y voyait la caricature de Moïse descendant de la montagne et présentant les dix commandements au peuple assemblé autour de lui. On pouvait lire dans la légende: «Voici les nouvelles lois du pays». Le dessin suivant montrait Moïse devant une montagne de tables de la loi, déclarant: «Et voilà les directives d'interprétation du gouvernement qui les accompagnent.» C'est bien comme ça que les choses se passent à mon avis dans certains cas. J'estime qu'une partie du problème, et c'est ce que ce comité nous a permis de comprendre, vient du fait que les différents ministères et les différents organismes font preuve d'un manque de cohérence lors de l'établissement des règlements, puis du contrôle et de l'évaluation qui doivent suivre une fois que les règlements sont en place.

Je me demande si votre comité a examiné en détail les ministères et les organismes en cause et peut nous dire s'il a éprouvé particulièrement des problèmes avec tel ou tel d'entre eux?

M. French: Je pourrais peut-être vous donner un exemple positif et un exemple négatif. Laissez-moi commencer par le

[Text]

me hit that one first, on a more positive note. I notice in the Grocery Products Manufacturers of Canada brief to this task force that they commend a system established by the Health Protection Branch of the Department of Health and Welfare, where proposed new regulations are circulated to interested parties, both industry and public, by means of information letters, then a period of 60 or 90 days is given for commentary, and so forth. The food industry, or the food processing industry, that this group represents seems to be saying that this is a very appropriate method, in their view, it has worked well and they wonder if it is not applicable to other regulatory agencies.

Although we have not concentrated on that kind of subject to try to identify these things, one example that I think has been of concern to a lot of the industries that I have had anything to do with is the Department of Consumer and Corporate Affairs. Again generally rather than specifically it has something to do with this whole subject—everything from policy to enabling legislation to tip of the iceberg costs. Twelve years ago—I think that would be fairly accurate—there was no such thing as the Department of Consumer and Corporate Affairs; today there is one, and eight or nine provinces, if not all of them—I think certainly eight or nine—have similar agencies under slightly different names. I do not know what the cost of those is; I do not know, though I worry sometimes about it, what those groups perceive their role and mission to be as agencies; I do not know what the economic effect is. All I can determine—and my data, Mr. Anguish, is a little out of date because I last looked at this a couple of years ago—is that the annual budget for the Department of Consumer and Corporate Affairs was \$75 million. I suppose someone could say, what is \$75 million in a country this size, an so forth and so on, but what always concerned me was that that is the price, as it were, that is the apparent out of pocket price; that is not the cost, and I do not think any of us know what the cost is, because that is a real tip of the iceberg situation.

• 1045

Clearly, there was a public demand for such agencies and thus, one would assume, as I do, that there was a need for restructured agencies along these lines. I am not one, by any means, who was opposed in any way to their creation. But they are regulatory bodies, or pseudo-regulatory bodies, they certainly have an impact on economic affairs in the country, and all we really know is that the cost was \$75 million, the last I looked, in terms of their budget in Ottawa. But they are virtually there to cause, as it were—to create—cost throughout the economy, and this goes back to your iceberg thing.

I am only using that example because I do remember a few numbers, it is not to try to pick on that agency by any means. All this committee really has done, to be perfectly truthful, or really to reiterate what I think we tried to say at the outset, is that we have tried to say to the Crown Lifes of this world and to our own companies and other associations, you do not know these costs, they are buried now and an accepted thing. It is time that you began to look for them, rather than just vaguely bleating that we think it is costing us a lot of money as

[Translation]

côté positif. Je m'aperçois que l'Association des fabricants canadiens de produits alimentaires fait l'éloge d'un système établi par la Direction de la protection de la santé du ministère de la Santé et du Bien-être social, dans lequel les nouveaux règlements sont diffusés aux parties intéressées, qu'il s'agisse de l'industrie ou du public, sous la forme de lettre d'information, un délai de 60 ou 90 jours étant alors prévu pour recueillir les différentes observations. Le secteur de l'alimentation que représente cette association semble considérer que cette solution est tout à fait satisfaisante, qu'elle a fait ses preuves et qu'elle devrait s'appliquer à d'autres organismes de réglementation.

Voilà donc un exemple que je peux signaler, bien que nous ne nous soyons pas particulièrement intéressés à ce sujet. Un autre exemple, par contre, a été un sujet d'inquiétude pour de nombreux secteurs industriels avec lesquels je n'ai pas grand-chose à voir et qui relèvent du ministère de la Consommation et des Corporations. Là encore, on en revient à l'exemple de la partie visible de l'iceberg. Je pense ne pas me tromper, mais il y a douze ans, on ne savait pas ce que c'était qu'un ministère de la Consommation et des Corporations, aujourd'hui il y en a un au fédéral et un, sinon dans toutes les provinces, dans huit ou neuf d'entre elles, avec un nom légèrement différent. Je ne sais pas quel est le coût de tout cela, je ne sais vraiment pas, mais je me demande parfois comment ces organismes perçoivent leur rôle et leur mission. Je ne sais pas quel est leur effet sur l'économie. Tout ce que je peux dire, et les chiffres que je vais vous donner, monsieur Anguish, sont un peu dépassés parce qu'il y a plusieurs années que je n'ai pas réexaminé la question, c'est que le budget du ministère de la Consommation et des Corporations est de \$75 millions. On peut toujours me dire: qu'est-ce que \$75 millions pour un pays de cette taille? Bien sûr, il n'en reste pas moins que cette somme d'argent déboursée c'est ce que l'on voit et non le coût total, je ne pense pas que quelqu'un soit en mesure de dire quel est le coût total, ce n'est vraiment que la partie visible de l'iceberg.

De toute évidence, le public a demandé la création de ces organismes et l'on peut supposer, comme je le fais, qu'elle était nécessaire. Je ne me suis jamais opposé de quelque façon que ce soit à leur création. Mais voilà des organismes réglementaires ou pseudo-réglementaires qui ont de toute évidence un impact sur les affaires économiques du pays et tout ce que nous savons c'est qu'ils coûtent \$75 millions, chiffre qui ressort de mon dernier examen du budget d'Ottawa. Pourtant, ils sont à même de produire des effets qui se répercutent dans toute l'économie et l'on en revient à l'iceberg.

Je prends cet exemple parce que je me rappelle les chiffres et je ne cherche absolument pas à dénigrer cet organisme en particulier. En vérité, tout ce que le comité a cherché véritablement à faire c'est de dire à toutes les Crown Life du pays, à toutes nos entreprises et aux associations qui font partie de nos membres: «Ces coûts, vous ne les connaissez pas, ils sont maintenant acceptés et incorporés à votre structure, il est temps de chercher à les calculer au lieu de marmonner dans votre barbe que les entreprises, et donc le public, y perdent de

[Texte]

businesses and, thus, the public a lot of money and it may not all be efficient. We had better start thinking about that and getting to the stage where businesses and industries at least, as Mr. Peterson suggested earlier on, are equipped to know and to find out the incremental cost of new regulation. It is very difficult to go back and split out all the old.

We have been more an awareness-building body and have driven individual companies and industries to take an interest in this for the first time. We are at the very beginning of this process, not at the end. If I may blather on for one more second about this, one of our concerns is that this committee that we are addressing today, Mr. Peterson and his associates, have rather, in our view, too short a term of life as a committee. We, as a group, think the Economic Council studies, as one activity supported by the first ministers, and so on, and your kind of task force, as a process, should not have such a short life. None of us can do more than start to scratch the surface, and we think if not a permanent, a much longer mandate for a task force such as yours would be very welcome. We have to admit to being at a pretty preliminary stage in response to a question such as yours. Yes, sir?

Mr. Crosby (Halifax West): May I intervene?

The Chairman: Yes, sir.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, it is just to mention to Mr. French that Dow Chemical of Canada, Limited have performed the kind of study, internally, that you mentioned. The product of their study is in the records of the committee, and reference to it, so you may find it helpful.

Mr. French: We did help stimulate that, our committee helped stimulate that.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Why would you like to see such a committee continued? What are your reasons for that?

Mr. French: We are speculating, we are very conscious of our own limited contribution at this stage to this issue and this debate and we are guessing that you, as a committee, or any other such body, are going to find it very difficult to pull off a complete miracle between now and December. From the questions you have asked us and the way we have responded, in somewhat general ways, I think it is just becoming apparent that, having started into this issue, a few Economic Council studies and a few months of activity by a group such as yours are probably just not going to find out all that our society, let alone the government, needs to know about this process—its intricacies, its complexities, its costs, its trade-offs. For us, it is going to be a continuing concern. I will tell you, the businessmen we talk to and deal with despite the nice words we hear from time to time from government—that they are concerned about regulatory reform, and so forth—do not really predict in a society as complex as ours, nor do we necessarily feel we should be pressuring for, less regulation in the coming, let us say, decade. I think, realistically, we anticipate more. And here we are, and here you are, getting submissions from

[Traduction]

l'argent et que leur efficacité est douteuse.» Il faut nous atteler à cette tâche et faire en sorte que les entreprises et les industries soient au moins équipées, comme l'a indiqué précédemment M. Peterson, pour connaître les coûts supplémentaires qu'implique l'adoption d'une nouvelle réglementation, s'il est trop difficile de revenir en arrière et de démêler les implications de la réglementation existante.

Nous avons servi de révélateur pour faire prendre conscience aux différentes entreprises et industries de l'intérêt de ce problème. Nous n'en sommes encore qu'au début de nos efforts. Si je peux faire une digression, je dirais que le comité auquel nous nous adressons aujourd'hui, M. Peterson et associés, a un mandat qui, à notre avis, est trop court. Notre groupe estime que les études du Conseil économique, en tant qu'activité soutenue par les premiers ministres, et votre groupe de travail, en tant qu'organisation, ne devraient pas être enfermés dans des délais si courts. Notre travail ne peut qu'être superficiel si l'on n'accorde pas un mandat plus long, sinon un mandat permanent, à un groupe de travail comme le vôtre. Nous devons reconnaître que nous n'en sommes encore qu'à un stade peu avancé, lorsqu'il s'agit de répondre à une question comme la vôtre. Oui?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Puis-je intervenir?

Le président: Oui, faites.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, je voudrais juste signaler à monsieur French que la Dow Chemical of Canada Limited vient justement de faire l'étude interne dont vous venez de parler. Les résultats de son étude figurent dans les dossiers du comité et vous seriez peut-être intéressé à en prendre connaissance.

M. French: Nous avons contribué à lancer ce genre d'initiative.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur Anguish.

M. Anguish: Pourquoi voulez-vous que le mandat de notre comité se poursuive? Quelles sont vos raisons?

M. French: Nous nous rendons bien compte que notre participation à ce stade ne peut qu'être limitée et nous nous doutons bien que votre comité, ou tout autre organisme du même genre, devra faire véritablement des miracles s'il veut mener à bien sa tâche avant le mois de décembre. De manière générale, les questions que vous nous posez ainsi que nos réponses montrent bien ce ne sont pas quelques études du Conseil économique et quelques mois d'activités d'un groupe tel que le vôtre qui parviendront à nous révéler ce que notre société, et encore moins le gouvernement, ont besoin de savoir au sujet de la question qui nous occupe: ses complications, ses arcanes, ses coûts, ses compromis. En ce qui nous concerne, le sujet continuera de nous préoccuper. Je vous dirai que les hommes d'affaires que nous rencontrons, en dépit des apaisements que leur fait parvenir de temps en temps le gouvernement, leur disant que l'on se préoccupe de la réforme de la réglementation, etc., ne prévoient pas, ni d'ailleurs n'estiment absolument nécessaire, un allègement de la réglementation dans une société aussi complexe que la nôtre dans les dix ans à venir. Je sois dire que, pour notre part, nous attendons davan-

[Text]

various groups, industries and other interest groups, showing that this is a very complex and very misunderstood subject—including by us.

• 1050

So, if it is not going to go away. If, in fact, this is going to become a more regulated society, and need to be a more regulated society as technologies change, and communications and everything else, we think a group such as yours, some kind of parliamentary—Perhaps it will be turned into a parliamentary committee of some kind, perhaps that becomes the shell of the regulatory council or advisory board, or something like that, that many of us have talked about. Maybe it has an ombudsman stuck out at the side of it, responsible to it. We do not think the issue is going to go away, if anything it will get bigger, and here we all are barely having scratched the surface.

Mr. Dowsett: May I add one comment? Concerning the Economic Council of Canada, and the work that they are doing in these 10 case studies on cost of compliance, surely, from the BCRR's point of view, when that information comes out you will get answers to your very first questions: which regulatory body within the federal government is calling for inappropriate regulation? Which is calling for appropriate? And those definitions that were referred to earlier we have talked about from the Business Committee on Regulatory Reform point of view. That is part of what Guy is saying, that that work is going on and it is not going to be finished until this task force is out of business, according to the current timetable. That input is very important, in our view, to your task force.

Mr. Anguish: In the last few years there have been several attempts made in the whole area of regulation. You have mentioned the Economic Council study, I can think of the Treasury Board and their implementation of the socio-economic impact analysis, and the Office of the Comptroller General implementing, or trying to implement, some kind of systematic review or evaluation of the regulations. Have you noticed a change in the past two or three or five years in the way in which regulations affect you?

Mr. Chaplan: I would say that we have noticed a change in attitude. People I have spoken to have been particularly impressed, for instance, that in the federal Department of the Environment, because of the SEIA requirement, attitudes have changed in that department. It is no longer sufficient to impose what the industry can bear without giving some consideration to the trade-offs.

Mr. French: I think the attitude in the private sector has certainly changed in the past probably more than two or three years, changed quite dramatically. I think the general nature of some of the things I was saying a moment or two ago would have been, probably 10 years ago, far more kind of General Bullmoose oriented, capitalist pig, narrowly directed oriented than you generally hear from businessmen nowadays. I think the attitude has changed there.

[Translation]

tage. Nous voilà donc, vous comme nous, en train de recueillir l'opinion des différents secteurs, des différentes industries et des différents groupements d'intérêt, qui nous montre que le sujet est très complexe, très mal connu, y compris par nous-mêmes.

C'est un problème qui ne va pas se régler tout seul. Au contraire, notre société deviendra de plus en plus réglementée et il faudra qu'elle le soit avec l'évolution des techniques, les nouvelles communications, etc. Nous pensons qu'un groupe comme le vôtre devrait se transformer en un comité parlementaire permanent, et peut-être constituer le noyau du conseil de réglementation ou de la commission consultative dont nous avons parlé. Il faudra peut-être qu'un médiateur vienne s'y greffer et prenne la responsabilité du contrôle. Nous ne pensons pas que le problème soit appelé à se régler tout seul, il ne peut que s'envenimer et nous n'avons fait que gratter la surface.

M. Dowsett: Puis-je apporter une précision? Lorsque les dix études de cas entreprises par le Conseil économique du Canada au sujet du coût du respect de la réglementation seront connues, notre comité peut vous assurer que vous aurez la réponse à votre première question: quels sont les organismes du gouvernement fédéral dont la réglementation n'est pas légitime et quels sont ceux dont la réglementation est légitime? Cela nous ramène à ce que Guy disait tout à l'heure, la question reste entière et le problème ne sera pas réglé lorsque votre groupe de travail arrêtera ses travaux selon le calendrier prévu. Cette question est importante, à notre avis, pour votre groupe de travail.

M. Anguish: Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont eu lieu dans le domaine de la réglementation. Vous avez mentionné l'étude du Conseil économique, je pense aussi au Conseil du Trésor et à sa mise en application des études d'impact socio-économiques ainsi qu'au bureau du Contrôleur général qui a mis en application, ou s'est efforcé d'appliquer, un certain contrôle systématique de l'évaluation des règlements. Avez-vous noté un changement au cours de ces deux, trois ou cinq dernières années en ce qui concerne la façon dont vous êtes touchés par la réglementation?

M. Chaplan: Je dirai que nous avons remarqué un changement d'attitude. Les gens à qui j'ai parlé ont été particulièrement impressionnés de voir que l'attitude du ministère fédéral de l'Environnement a changé du fait de l'application des critères AISE. Il ne suffit plus d'aller à la limite des obligations que peut supporter l'industrie sans envisager les différents compromis possibles.

M. French: Je pense que l'attitude du secteur privé a radicalement changé ces deux ou trois dernières années. Je pense que, de manière générale, les choses dont je vous parlais il y a quelques instants, si elles avaient été prononcées il y a dix ans, auraient été dites de manière beaucoup plus brutale, plus individualiste et plus capitaliste que ce que l'on entend aujourd'hui dans le monde des affaires. Je pense que les attitudes ont changé dans ce milieu.

[Texte]

One of our fears in an area such as this, and this may sound in conflict with what I just said about a continuation of a task force such as yours, is that, relative to this attitude need, which we keep coming back to, one could make a mistake in functionalizing and departmentalizing this. I am a bit worried about this in some of the provincial initiatives, they have assigned it to a couple of persons—you be the guys worrying. That kind of compartmentalizes and put walls around it and they start to have a life of their own, as opposed to injecting those principles into all the ministries or departments of government. That concerns me, because the attitude thing is important. It is almost more an attitude than a function, I think, on an ongoing basis—but it is changing.

• 1055

Mr. Walter: One brief comment. It seems to me that what we are all about is to effect change. The first ministers in February of 1978 indicated a mandate to the Economic Council, your committee was established, but certainly our hope is to effect some change in the process of developing regulation so that, first, the regulation is needed and, secondly, it is beneficial—and beneficial from a cost point of view, so that the benefits will outweigh the costs, be they quantified or qualified.

Mr. Anguish: So, favourable to something like the SEIA process.

Mr. Walter: What happens when you are disbanded? Our concern is to effect change; if you do not continue, what happens after that?

Mr. Anguish: I just have a couple of other quick questions, Mr. Chairman, if I might.

You mentioned in your brief, I believe, the area of funding public interest groups, you see the merits of that and you also have some hesitancy in establishing some criteria. The things that have been mentioned to us have been these: One, the possibility of having the agency or department that is enacting the regulation fund the public interest groups; Two, having some central agency within government fund these public interest groups; the third one that has come to us in this committee is having a public interest advocate intervene on behalf of public interest groups. Is there one avenue of those three that you favour, or do you have another idea that you might want to bring to us in terms of funding public interest groups?

Mr. French: I am not aware that this committee has really come down to the how on that, which of those three or other approaches would be necessary. I notice again that in most of the industry briefs they have supported the principle, very vigorously. I am very happy about that. I think we have left it to someone else, namely a group such as yourselves, to decide the best way of doing this, but we endorse, as it were, the committing of public money, federal government money, one way or another, to do it. I do not know what is the best way to do it.

Mr. Anguish: A corporate surtax.

[Traduction]

L'une de nos craintes à ce sujet, et cela pourra paraître contradictoire par rapport à ce que je viens juste de dire au sujet de la poursuite des activités d'un groupe de travail tel que le vôtre, est qu'en matière d'attitudes, et nous y revenons constamment, il faut éviter de trop compartimenter et de trop cloisonner. Je m'inquiète un peu de voir que certaines provinces ont nommé dans tel et tel domaine des personnes chargées d'une tâche précise. Il s'agit donc là d'un cloisonnement et d'un isolement des différentes activités qui s'opposent à la nécessité de faire partager les mêmes principes à tous les ministères et organismes du gouvernement. C'est un sujet de préoccupation pour moi, car je pense que la question d'attitudes est fondamentale. C'est davantage une question d'attitudes que de fonctions, je pense.

M. Walter: Laissez-moi faire rapidement une observation. Il me semble que nous sommes tous là pour faire des changements. Les premiers ministres ont donné un mandat en février 1978 au Conseil économique, votre comité a été constitué et nous espérons bien que des changements interviendront au sujet de l'élaboration de la réglementation. Il faudra que la réglementation soit nécessaire et, ensuite, qu'elle soit bénéfique du point de vue des coûts, il faudra que ses bénéfices soient supérieurs aux coûts qu'elle entraîne, du point de vue qualitatif et quantitatif.

M. Anguish: Quelque chose comme le système EISE.

M. Walter: Que se passera-t-il après votre dissolution? Vous voulez faire des changements, si vous arrêtez vos travaux, que se passera-t-il après?

M. Anguish: J'aimerais poser rapidement deux ou trois questions, monsieur le président.

Vous nous avez parlé, je crois, dans votre mémoire, du financement des groupements d'intérêt public, vous en voyez l'avantage mais vous hésitez à établir des critères. On nous a déjà mentionné ici les possibilités suivantes: financement des groupements d'intérêt public par l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation; financement centralisé de ces groupements à même les deniers publics; intervention d'un défenseur de l'intérêt public au nom de ces groupements d'intérêt public. Êtes-vous en faveur de l'une de ces possibilités ou avez-vous une autre idée à ce sujet?

M. French: Je n'ai pas connaissance que le comité en soit venu à étudier différents moyens. Je note que, dans la plupart de leurs interventions, les entreprises du secteur privé ont défendu fermement ce principe. J'en suis très heureux et je laisse à un groupe tel que le vôtre le soin de décider de la meilleure façon d'y parvenir. Mais, je le répète, nous sommes en faveur du financement public, qu'il s'agisse de crédits fédéraux ou autres, et quels que soient les moyens envisagés. Je ne connais pas le meilleur moyen d'y parvenir.

M. Anguish: Une taxe sur les entreprises.

[Text]

Mr. French: Why not?

Mr. Chaplan: The idea of a public interest advocate in the federal civil service somehow strikes me as a bit redundant because I hope the House of Commons would be serving that role.

Mr. Anguish: All right. One final question, Mr. Chairman. The Canadian General Standards Board appeared before us at our hearings and presented an interesting concept that I had never heard of before. It was a sort of voluntary consensus of standards or regulation, whereby the people who were interested in intervening and the regulator would get together and, by consensus, establish the regulations that would govern them. Have you had any exposure to that type of system, and could you give us some comments on it?

Mr. Dowsett: I could. I think this is voluntary self-regulation, in a way, and there are some industry associations that do some of this in the interests of performing well as an industry. I speak of the life insurance industry. I happen to know about some initiatives taken in the life insurance industry, 10-day free look, which the life insurance industry in Canada adopted for life insurance policies in Canada without regulations being pushed at them. This is ahead of regulation.

If you buy a life insurance policy, within certain limits—there are certain large policies, and what not, where this does not operate—if you buy a life insurance policy in Canada now, you finally get the policy in your hand and you have paid for it, you have it for 10 days during which you can decide, no, I want to get out of this contract, give the policy back and get my money. That was perceived by the industry as an effective aid to the industry. It is going to cost a little money, because there are going to be some cases where you are going to have gone through some hoops to put a contract in place and then you get the thing back and you will have spent a lot on administrative costs for nothing. But, rather than having some public interest groups say there are people who are being pressured to buy policies that they should not buy, the industry moved ahead of regulation on this.

• 1100

There are other ways in which possibly someone from government is talking to industries—maybe you can clean up your act, or do something—ahead of regulation. It can happen.

Mr. Anguish: Could you conceive that as a process for establishing regulations?

Mr. Thibault: Absolutely. The Canadian Standards Association, for example, in the electrical products area. This is one instance where this has been applied very successfully, essentially because the interests of the government, the interests of the consumer and the interests of the company are all the same. You do not do much for sales of electrical appliances if somebody gets electrocuted and it hits the headlines. So, obviously, it is in everybody's interest to see that the standards for electrical appliances are such that they are safe, and people will buy them and so on. It is sometimes assumed that a

[Translation]

M. French: Pourquoi pas?

M. Chaplan: L'idée d'un défenseur de l'intérêt public au sein du gouvernement fédéral m'étonne un peu, puisqu'elle ferait double emploi avec le rôle de la Chambre des communes.

M. Anguish: Très bien. J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président. Lors de sa comparaison, l'Office des normes générales du Canada nous a exposé une notion intéressante dont je n'avais jamais entendu parler auparavant. Il s'agit d'un type de réglementation ou d'élaboration de normes par consensus qui permet de réunir les responsables de la réglementation et toutes les parties prenantes pour établir, par consensus, la réglementation qui va s'appliquer. Avez-vous fait l'expérience de ce genre de système et avez-vous des commentaires à apporter?

M. Dowsett: Oui. Je pense qu'il s'agit, en quelque sorte, d'une réglementation d'application volontaire qu'appliquent un certain nombre d'associations professionnelles dans l'intérêt de leur industrie. Je peux citer, par exemple, certaines initiatives prises par le secteur des assurances sur la vie, comme la possibilité d'examen gratuit de dix jours que cette industrie s'est imposée elle-même au Canada sans qu'on l'y oblige. Il s'agit là d'initiatives qui vont au-devant de la réglementation.

Maintenant, lorsque vous achetez une police d'assurance sur la vie au Canada, qui comporte telle ou telle condition et dont les montants sont plus ou moins élevés, une fois que vous l'avez payée vous avez la possibilité de l'examiner pendant dix jours avec le droit d'annuler le contrat et de vous faire rembourser votre argent. Cette mesure a été perçue par l'industrie comme une aide efficace. Elle va coûter un peu d'argent parce que, dans certains cas, il va falloir faire un certain nombre de formalités pour bien préparer un contrat et, une fois qu'il aura été retourné, on aura dépensé de l'argent pour rien. Toutefois, l'industrie a préféré courir ce risque plutôt que de se voir reprocher par les groupements de défense des intérêts publics de forcer les gens à acheter des polices d'assurance.

Il y a d'autres secteurs dans lesquels les responsables du gouvernement pourraient inciter les membres du secteur privé à mieux s'organiser et à prendre des mesures sans attendre la réglementation. Cela est possible.

M. Anguish: Pensez-vous que ce serait là une solution pour l'établissement de la réglementation?

M. Thibault: Absolument. C'est le cas, par exemple, de l'Association canadienne de normalisation qui l'a appliquée avec succès au domaine du matériel électrique, essentiellement parce que les intérêts du gouvernement, ceux du consommateur et ceux des entreprises sont les mêmes. Il est difficile de vendre des appareils électriques si quelqu'un est électrocuté et que l'événement fait la manchette des journaux. Donc, tout le monde a évidemment intérêt à ce que des normes garantissent la sécurité des appareils électriques pour que les gens les achètent, etc. Je pense que l'on doit partir de ce principe. On

[Texte]

company will do everything in its power to avoid doing what is good and what is best in terms of the product and the consumer; I think the opposite is, in fact, true, because legitimate, bona fide companies that are there to stay for the long term must do that to meet the requirements of the consumer. So, it has been applied very successfully in a number of areas.

In a sense, it is almost pushing the consultation thing to its ultimate point, that is to say, you not only ask people to consult, but you ask them also to design an approach where you meet the requirements.

Mr. Anguish: You sit down together and work it out.

Mr. Thibault: It goes back to your point, what are we trying to achieve and what is the best way to do it?—hopefully without regulation.

Mr. French: Should you wish to pursue that avenue a little further, you might look into the Canadian Advertising Advisory Board, the CAAB. For some years the advertising industry has gotten together and done a sort of self-regulation number, but I think very much in consultation with, at least, the federal government and interfacing with consumer groups, and so forth. I guess none of us will ever believe an advertising industry, by definition, can satisfy us all, but I think, as an industry, they have done very hard work in this area for at least a decade. They are headquartered here, if I am not mistaken, in Toronto. I think they have done super work. At the point when there was that Box 99—Consumer and Corporate Affairs in Ottawa had this Box 99, thing—which did not get a whole lot of mail, I understand, the CAAB was consistently getting more and drawing in more questions and criticisms and objections and sorting them out—I think by many times more—month by month, than Box 99 was. That is some indication that they were doing a pretty good job. It is probably pretty disappointing to that industry, having made that kind of effort, that it did not stop some provincial legislation and regulation, notably in the Province of Quebec, in the past couple of years, which has been a source, I think, of agony to the advertising business. Nevertheless, it has been pretty effective in self-regulation, yet tied in with government operations.

Mr. Cook: Mr. Dowsett, one thing disturbs me about the self-regulation bit. Maverick Life suddenly decides, we make a contract, to hell with the association, we will enforce that contract, we will forget this 10-day nonsense. Where is your censure?

Mr. Dowsett: Just the marketplace.

Mr. Cook: But there is no penalty.

Mr. Dowsett: Except the marketplace. If Maverick Life comes along and competition is effective, the agents of the other companies will say, “Is that company giving you a 10-day free look in your policy?” The answer is, no, and they do not last long.

[Traduction]

estime parfois qu’une entreprise va faire tout ce qui sera en son pouvoir pour éviter d’agir dans le meilleur intérêt de la fabrication et du consommateur; je pense que c’est l’inverse qui est vrai car les entreprises sérieuses et de bonne foi pensent à long terme et doivent donc satisfaire les exigences du consommateur. On a donc appliqué ce principe avec succès dans un certain nombre de secteurs.

Dans un sens, cela revient en quelque sorte à pousser le processus de consultation jusqu’au bout, puisque non seulement on consulte les gens, mais on leur demande de concevoir une solution qui réponde à la situation.

M. Anguish: Il s’agit donc de se réunir et de trouver la solution.

M. Thibault: Cela nous ramène à votre question: que s’efforce-t-on d’obtenir et quelle est la meilleure façon de le faire? La meilleure solution est encore de se passer de réglementation.

M. French: Allons un peu plus loin dans ce sens et prenons le cas du Conseil consultatif canadien sur la publicité. Depuis un certain nombre d’années, le secteur de la publicité fait en quelque sorte sa propre réglementation, mais sans oublier de consulter au minimum le gouvernement fédéral et de se mettre en contact avec les groupements de consommateurs, etc. Je pense que personne ne s’attend à ce que la publicité, par définition, nous satisfasse tous. Mais voilà un secteur qui, à mon avis, travaille dans ce sens depuis au moins dix ans. Le siège social se trouve à Toronto, si je ne me trompe. J’estime qu’ils ont fait un travail excellent. A un moment donné, le ministère de la Consommation et des Corporations à Ottawa, qui disposait de la boîte postale 99, ne recevait pas énormément de courrier dans lequel les gens lui faisaient part de leurs critiques et de leurs objections. Cela nous donne une idée de l’excellence de leur travail. Il doit être très décevant pour cette industrie d’avoir fait tous ces efforts en vain et de ne pas avoir pu empêcher des législations et des réglementations provinciales, tout particulièrement au Québec, d’être apparues ces deux dernières années au détriment des activités de publicité. Il n’en reste pas moins que, jusqu’à présent, ce secteur a su s’autoréglementer et œuvrer efficacement en collaboration avec le gouvernement.

M. Cook: Monsieur Dowsett, une chose m’inquiète quelque peu au sujet de l’autoréglementation. Imaginons que la Maverick Life décide de passer un contrat et, sans s’inquiéter des recommandations de l’association, de le faire appliquer sans tenir compte du délai de dix jours laissé à l’acheteur pour se raviser. Quels sont vos moyens de rétorsion?

M. Dowsett: Le marché décidera.

M. Cook: Il n’y a donc pas de pénalité.

M. Dowsett: Uniquement la sanction du marché. Si la Maverick Life agit ainsi et que ses concurrents font bien leur travail, les agents des autres compagnies vont vous demander: «Cette compagnie vous accorde-t-elle dix jours pour vous raviser?» Si la réponse est non, elle ne fera pas long feu sur le marché.

[Text]

• 1105

Mr. Cook: In your electrical situation, is that not a second-stage? Do not all the electrical appliances require a CSA label for the marketplace?

Mr. Thibault: Yes, but the development of standards is voluntary.

Mr. Cook: And if they do not comply with those standards, they do not get a CSA label?

Mr. Thibault: Yes, that is right.

Mr. Cook: That is not really voluntary then, they need that CSA label.

Mr. Thibault: Yes, but the companies that adhere to the CSA... in fact, it is a marketing technique.

Mr. Dowsett: It is the same as the marketplace, again. If you do not have the CSA label, you are probably not going to sell very many items.

The Chairman: You are precluded from importing, too, unless you have the CSA approval.

Mr. Thibault: That is right. You probably cannot get any major retailers to sell them.

The Chairman: So you have the force of power of supply as well as the marketplace.

Mr. Anguish: I would like to elaborate a bit on what I mean by the voluntary consensus of regulation. It is not totally self-regulation, because you would have the group that is regulated, those who wish to intervene, and the government agency that would be responsible for it after. Once that consensus is arrived at as to what the regulation should be, it then becomes the regulation, but it is done by consensus of those groups working together.

Mr. Dowsett: That is a little different approach, but it might well be effective.

Mr. French: It is not inconsistent, I think, with consultation or discussion, perhaps.

Mr. Anguish: Those are all the questions I have, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman. Excuse my laryngitis. It is this cold.

I was interested, Mr. French, in your opening comments, when you basically said that you were more interested in regulatory reform than in deregulation. I have to conclude that you believe more in actual regulation than self-regulation. You also said, repeatedly, that when we have government regulation there are, of course, increased costs, and the one who ends up paying is the consumer. If that is the case, in your prior consultation should you invite public interest groups, consumer groups, or labour unions to participate?

• 1110

Mr. French: Absolutely.

Mr. Deniger: And with adequate funding? Of course, that will be needed to be able to participate.

[Translation]

M. Cook: Dans votre exemple des appareils électriques, l'intervention ne se fait-elle pas à deux niveaux? N'exige-t-on pas des appareils électriques la norme ACNOR pour qu'ils puissent être mis sur le marché?

M. Thibault: Oui, mais l'élaboration des normes est volontaire.

M. Cook: Et s'ils ne satisfont pas à cette norme, ils ne peuvent bénéficier de l'étiquette ACNOR?

M. Thibault: Oui, vous avez raison.

M. Cook: Ce n'est donc pas tout à fait une adhésion volontaire, les fabricants ont besoin de l'étiquette ACNOR.

M. Thibault: Oui, mais les entreprises qui adhèrent à l'ACNOR... en fait, c'est une technique de mise en marché.

M. Dowsett: C'est la même chose que la fonction du marché. Sans la norme ACNOR, il sera vraisemblablement difficile de vendre beaucoup d'appareils.

Le président: On ne peut pas non plus importer des appareils qui ne reçoivent pas l'agrément de l'ACNOR.

M. Thibault: C'est exact. Il sera certainement difficile de trouver de nombreux détaillants prêts à les vendre.

Le président: Il y a donc à la fois la volonté des fournisseurs et la sanction du marché.

M. Anguish: Je voudrais préciser un peu ce que j'entends par réglementation volontaire par consensus. Ce n'est pas exactement une autoréglementation, car l'on a en présence un groupe réglementé, les parties qui désirent intervenir et l'organisme du gouvernement qui sera par la suite responsable. Une fois que l'on est parvenu à s'entendre sur ce que devra être la réglementation, elle devient obligatoire mais elle a été adoptée par consensus entre toutes les parties prenantes.

M. Dowsett: Il s'agit là d'une solution légèrement différente mais qui pourrait très bien être efficace.

M. French: J'estime qu'elle n'est pas incompatible avec les procédures de consultation ou de discussion.

M. Anguish: J'en ai fini avec mes questions, monsieur le président.

Le président: Monsieur Deniger.

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président. Excusez-moi de parler avec un mal de gorge, j'ai pris froid.

J'ai relevé avec intérêt, monsieur French, que vous avez déclaré, lors de votre introduction, vous intéresser davantage à la réforme de la réglementation qu'à l'allègement de la réglementation. Je dois en conclure que vous croyez davantage à la réglementation véritable qu'à l'autoréglementation. Vous nous avez dit à plusieurs reprises que la réglementation du gouvernement contribuait, bien entendu, à augmenter les coûts et que c'est le consommateur qui payait en fin de compte. Si tel est le cas, feriez-vous participer aux consultations préalables les groupements d'intérêt public, les groupements de consommateurs et les syndicats?

M. French: Absolument.

M. Deniger: En les finançant de manière appropriée? Ce serait là une condition indispensable à leur participation.

[Texte]

Mr. Thibault: As long as they are legitimate groups.

Mr. French: We would lay on you, in supporting such consultation, and widespread consultation, that there would have to be some means developed, and we do not have the specific suggestion at our fingertips, to ensure that the groups appearing—and being funded, for that matter—had some sort of legitimacy against some reasonable standard. But, we support that absolutely fully.

The only reason why, at the outset, I put some emphasis on our regulatory reform, as opposed to deregulation, was, perhaps, simply a business sensitivity—maybe a well-earned sensitivity—that a lot of people may perceive business as being terribly single-minded and just wanting to get rid of any regulation so that they are totally free to pollute, and cheat people on their insurance, or whatever. If we got rid of all this regulation, we would all be free to do all these nasty things. I also think it was very relative to what has changed in the past few years. I really do think business has matured. Business management has matured a lot, in the last 10 years, in my view, and has a broader view of society than perhaps was true back in the glory days of the fifties when everything was growing madly. We realize, as much as the next citizen, that the world has to be regulated, business has to be regulated. It is to make it as efficient as possible, as opposed to a black and white, have some or do not have some, that we are interested in.

Mr. Deniger: When you say in your brief that before a regulation is promulgated, it should be the least burdensome alternative, do you define burdensome as cheapest?

Mr. French: Bottom line, probably so, probably the two are synonymous. It might not necessarily be so, in some cases, perhaps circuitous routes could be taken and yet not cost society a whole lot, but I would think, on the whole, for the most part, yes, they would be synonymous.

• 1115

Mr. Deniger: You also say in your brief that when the government introduces legislation it is tabled with draft regulations and I can understand that, because very often you, the regulated industries, would be more interested in the regulations than the legislation. You can then make strong representations to the politicians to have such and such; so many regulations change. What procedures do you then see for Parliament's involvement for amended regulations to the enacted legislation?

Mr. French: We have, perhaps a little glibly at this stage of the game, simply said I think that regulations and then changed regulations ought to be subject to parliamentary scrutiny which, as I say, is laying another one on Parliament again in a rather, glib way. I do not know that we have become more specific than that at this stage, have we, Ron?

[Traduction]

M. Thibault: Dans la mesure où ces groupes seraient légitimes.

M. French: Nous pensons que dans le cadre de ces consultations élargies, il faudrait trouver le moyen, et nous n'avons pas de solution toute prête à vous proposer, de faire en sorte que les groupes qui interviendront et qui seront financés pour ce faire, répondent à certains critères garantissant raisonnablement leur légitimité. Nous sommes tout à fait favorables à une telle solution.

La seule raison pour laquelle j'ai mis l'accent, au départ, sur la réforme de la réglementation et non sur l'allègement de celle-ci, c'est qu'en tant qu'homme d'affaires je me rends très bien compte, et avec raison peut-être, que beaucoup de gens estiment que les entreprises ne pensent qu'à elles-mêmes et veulent se débarrasser de toutes les réglementations pour pouvoir polluer à leur aise, tromper les gens en matière d'assurance, etc. Selon eux, si l'on parvient à se débarrasser de cette réglementation on pourra faire librement toutes ces vilaines choses. J'estime que tout cela a changé ces dernières années, et je pense sincèrement que les entreprises ont acquis plus de maturité. Les chefs d'entreprise ont acquis beaucoup de maturité ces dix dernières années et ont, à mon avis, une vue de la société beaucoup plus élargie qu'à la belle époque des années cinquante, lorsque tout le monde allait de l'avant en écrasant tout sur son passage. Nous comprenons que les autres, que la société, que les entreprises doivent être réglementées. Il faut que cela soit fait de la manière la plus efficace possible et non d'une manière tranchée qui impose telle chose et interdit elle autre.

M. Deniger: Lorsque vous affirmez, dans votre mémoire, qu'avant de promulguer une réglementation, on devrait s'assurer que c'est la solution la moins lourde, entendez-vous par là la moins chère?

M. French: Probablement, en fin de compte il est probable que les deux soient synonymes. Ce n'est pas obligatoirement le cas, il est possible que l'on ait choisi dans certains cas des voies détournées qui ne coûtent pas grand-chose à la société, mais je pense quand même que, dans l'ensemble, les deux sont synonymes.

M. Deniger: Vous nous dites aussi dans votre mémoire que, lorsque le gouvernement présente une législation, il devrait déposer en même temps ses projets de réglementation, et je vous comprends, étant donné que, bien souvent, les industries réglementées s'intéressent davantage aux règlements qu'à la législation elle-même. Vous auriez alors la possibilité de protester vigoureusement auprès des responsables politiques pour faire modifier telle ou telle disposition. Quel est le rôle que vous aimeriez voir adopter par le Parlement en matière de modification de la réglementation?

M. French: Il est difficile d'être précis au point où nous en sommes, mais je dirai simplement que la réglementation, puis ses modifications devraient faire l'objet d'un examen parlementaire mais, encore une fois, je ne sais pas exactement quelle pourrait être la procédure employée. Nous n'avons encore rien prévu de plus précis à ce stade, n'est-ce pas, Ron?

[Text]

Mr. Chaplan: I think we need to emphasize, too, the thrust of that proposal is a problem we certainly feel in the private sector and I am aware that members of Parliament feel it as well, not so much to examine the merits of the regulations themselves, but you cannot assess the impact of the covering legislation very often without seeing the regulations that are being proposed.

Mr. Deniger: Yes, I agree with that. Maybe this is common to a statement I am making. I sit on the Finance Committee and I sit on the Transport Committee. There is no way that I could, as a legislator, hope to regulate or oversee every single piece of regulation that deals with the banks, or the airlines or the railway companies, but I do see a possibility where there is fundamental disagreement between the regulator and the regulatee that an appeal could be made to the Standing Committee, because we should not be looking at regulations if there is just agreement. We should be looking at regulation if there is disagreements. Is that something that you would favour?

Mr. French: Yes, absolutely. In fact, I am not expertly equipped to discuss them in detail, but running through a lot of the business submissions have been appeal procedures and their improvement. In some cases, it has been noted—I cannot remember in exactly what connection—the only appeals seem to be to Cabinet, and that seems to be pretty burdensome on both parties.

Mr. Deniger: I think those were basically decisions from regulatory agencies like the CRTC or the CTC, but not the kinds of things that your company would be involved in. But that is something you could see as a tool, a useful tool.

Mr. French: Yes.

Mr. Deniger: Well, Mr. Chairman, it is 11.10 a.m. and we had basically said 11 o'clock, so I will limit my questions to those.

The Chairman: We have lied before. If we have no objections from you people, we could carry on for a little bit longer.

• 1120

Mr. Deniger: Then, can I ask another two or three questions? I must say I agree that attitude is everything. In my province of Quebec, businessmen that I have talked to said that the present government has more of an open-door policy; they have listened more than any other government, for example, but they have not done anything for the businessmen in my province. You can have all the consultations you want, but the right attitude is fundamental.

I look in your brief, and maybe it is common, and not necessarily directed to you, but maybe after reading so many briefs, most businessmen believe their government is too big; it is too involved; it is basically running our day-to-day life and

[Translation]

M. Chaplan: J'estime qu'il faut souligner par ailleurs qu'à la base de cette proposition, il y a un problème que nous ressentons tous dans le secteur privé, et que les députés doivent ressentir de leur côté; c'est qu'il ne s'agit pas tant en fait d'étudier le fond de la réglementation elle-même que d'évaluer les effets de la législation dont ils s'inspirent, ce qui est souvent impossible tant que l'on n'a pas vu la réglementation proposée.

M. Deniger: Oui, je suis d'accord avec vous. Cela m'amène d'ailleurs à faire une observation. Je siège personnellement au sein du Comité des finances et du Comité des transports. En tant que législateur, il m'est absolument impossible de passer en revue et de contrôler tous les règlements qui sortent en matière bancaire ou sur les sociétés de transport aérien ou ferroviaire. Par contre, j'en ai la possibilité lorsqu'un désaccord fondamental existe entre l'assujéti à la réglementation et le responsable de celle-ci, et qu'un appel est interjeté auprès d'un comité permanent. Nous n'avons pas à examiner la réglementation lorsque tout le monde est d'accord, c'est en cas de désaccord qu'il nous appartient de le faire. Etes-vous partisan de cette façon d'agir?

M. French: Oui, tout à fait. Je ne suis pas suffisamment qualifié pour discuter de la chose en détail, mais l'examen des différentes interventions faites par le secteur privé dans cette affaire montre que l'on se préoccupe généralement des procédures d'appel et de leur amélioration. On a fait remarquer que, dans certains cas, je ne me rappelle plus exactement à quel sujet, la seule possibilité d'appel était devant le Cabinet, et il me semble que la procédure soit assez lourde pour les deux parties.

M. Deniger: Il me semble qu'il s'agit, avant tout, des décisions prises par des organismes de réglementation tels que le CRTC ou le CCT, et que cela n'a rien à voir avec les domaines qui concernent votre entreprise. C'est cependant un instrument d'action que l'on peut envisager, un instrument utile.

M. French: Oui.

M. Deniger: Eh bien, monsieur le président, il est 11 h 10 et nous avons parlé de quelque chose comme 11 heures, de sorte que j'en resterai là.

Le président: Ce ne sera pas la première fois que nous dépasserons les limites de temps que nous nous sommes fixées. Si vous n'avez pas d'objection, nous pouvons continuer un peu.

M. Deniger: Puis-je alors poser deux ou trois questions supplémentaires? Je reconnais que la question d'attitude est fondamentale. Dans ma province du Québec, les hommes d'affaires avec qui j'ai pu parler m'ont dit que le gouvernement actuel pratiquait, plus que tout autre, une politique des portes ouvertes, qu'il écoutait davantage que tout autre gouvernement qui l'a précédé, mais qu'il n'avait absolument rien fait pour eux. On peut avoir toutes les consultations que l'on voudra si l'on n'adopte pas la bonne attitude.

En lisant votre mémoire, peut-être cela est-il courant et ne s'adresse pas directement à vous, je me dis qu'après avoir lu tant de mémoires, la plupart des hommes d'affaires devraient estimer que le gouvernement a pris trop d'importance, qu'il

[Texte]

yet I see again in one of your recommendations, the appointment of a co-ordinator.

You ask for more elaborate SEIA cost-benefit analysis; you ask for more consultations which will basically make government have even more civil servants, more involved, more layers of government, and it seems to me to be conflicting.

Mr. Dowsett: I think there are a lot of people running around with dull axes trying to cut down trees, and there are an awful lot of people running around with axes, and if we could only take those axes over in the corner and sharpen them we would need a third of the number of people, and that is what our recommendations are coming at.

If there was a co-ordinator; if there was more socio-economic impact analysis—sure, that is something that is not being done now, but if it were being done, maybe there would be a lot of regulatory agencies that could be disbanded or reduced. That is the thrust.

Just a point that refers back to something Don was talking about earlier, this income tax on the pension contributions, the pension contributions that you cannot make now in order to look after the pension needs of your employees. The Department of National Revenue is the one that is refusing to give income tax relief. The Department of National Revenue has a certain set of guidelines that they spend a lot of time looking at, and private sector employers are trying to make deductions for their contributions to pension plans. There is a lot of work being done by a regulatory agency there, and saying no, that is too big and that is too small, and they have a set of rules in the Department of National Revenue that they are working with, and they are spending a lot of time working with them, but the policy issue is not being addressed and that is where a co-ordinator might help here.

The policy issue is that there are a lot of small employers that would like to make bigger contributions to pensions, but no one is standing back and looking at the effectiveness of this particular regulation in helping. The reason the regulation is there is to stop some fat cat employer from getting a too big contribution. If somebody would step back and evaluate how many fat cats are being stopped from making heavy contributions to pensions for personal gain on the one hand by the regulation, and how many small employers are in Don's position where they would like to do something for a whole bunch of employees.

What is the stopping that is going on because of that regulation? If you had a co-ordinator who might look back and sharpen that axe to achieve what we want to do in Canada, maybe you could get rid of an awful lot of . . .

Mr. Deniger: You need more than one co-ordinator.

Mr. French: I agree that there is a dichotomy here and that businessmen are guilty of it, if it is a sin, every day. Emotionally, and so on, we want less government and yet in other things we do we seem to be asking for more. An analogy is in the area

[Traduction]

intervient trop et qu'il est devenu constamment présent dans notre vie de tous les jours, et pourtant je m'aperçois que vous recommandez la nomination d'un coordonnateur.

Vous exigez davantage d'analyses coûts-bénéfices EISE, davantage d'interventions d'autres structures gouvernementales, et tout cela me paraît contradictoire.

M. Dowsett: Je pense que trop de gens aujourd'hui ont sorti leur hache pour abattre des arbres à tort et à travers et qu'ils feraient mieux de l'aiguiser. Voilà à quoi tendent nos recommandations.

Si l'on avait un coordonnateur, si l'on pouvait compter sur des études d'impact socio-économiques, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, peut-être que l'on pourrait se passer des services d'un grand nombre d'organismes de réglementation dont on pourrait dissoudre ou réduire l'effectif. Voilà où nous voulons en venir.

Revenons par exemple à l'exemple que nous a cité Don tout à l'heure, celui de l'impôt sur le revenu des contributions au titre des régimes de retraite, contributions que l'on ne peut pas faire à l'heure actuelle alors que l'on voudrait s'efforcer d'améliorer la retraite de nos employés. C'est le ministère du Revenu national qui refuse d'accorder la déduction en cause. Le ministère du Revenu national a établi des directives qu'il consacre beaucoup de temps à faire appliquer, et les employeurs du secteur privé s'efforcent d'obtenir des déductions au titre de leurs contributions au régime de retraite. L'organisme de réglementation ne ménage pas ses efforts dans l'exemple que je vous cite, déterminant que telle entreprise est trop petite, telle entreprise, trop grande, veillant à l'application des règlements qui régissent le fonctionnement du ministère, consacrant beaucoup de temps à tout cela sans pourtant que la question de politique soit véritablement examinée, et c'est là que le coordonnateur aurait son utilité.

La question de politique c'est qu'un grand nombre de petits employeurs aimeraient contribuer davantage aux régimes de retraite, mais personne n'en tient compte. La réglementation est là pour empêcher un gros employeur de faire une trop grande contribution. Il faudrait que quelqu'un puisse réfléchir à la question et se demander combien de riches employeurs n'ont plus la possibilité, grâce à la réglementation, de contribuer plus qu'il n'est nécessaire à un régime de retraite pour en retirer un gain personnel et, par contre, combien de petits employeurs dans la situation de Don ne peuvent pas contribuer davantage au détriment d'un grand nombre d'employés.

A quoi sert en fin de compte la réglementation? Un coordonnateur pourrait prendre du recul et aiguiser sa hache afin d'élaguer au Canada . . .

M. Deniger: Vous aurez besoin de plus d'un coordonnateur.

M. French: Je reconnais qu'il y a là un paradoxe et que, d'un côté, les hommes d'affaires ont une réaction épidermique qui les amène à vouloir réduire le gouvernement, alors que d'un autre côté, ce qui est notre cas ici, ils semblent en vouloir

[Text]

of handouts, tax breaks and incentive programs. Many of us are, to be overly black and white, opposed philosophically to such measures. On the other hand, if they exist and if they have been put into place for any reason whatsoever, whether I understand the reasons or support the reasons or not, once they are in place, as an entrepreneur, as someone responsible to shareholders and, for that matter, employees, for me if that program exists not to go up and see if I can get my piece of that incentive or something is probably irresponsible.

• 1125

There are some notable exceptions. I think the Prime Minister complimented Stelco at the opening of the Nanticoke facility for that having been built without, apparently—and I think he said this—a dollar of public money, at least in direct incentive forms. But I must say my reaction to that was, well if there were programs that existed that Stelco management could have acquired, I wonder why they did not, but I really do not know the case.

So there is the dichotomy that I think somewhat relates to this area. We are concerned really about efficiency, which is another, I suppose, synonym for productivity. We are concerned about the means to the ends; once the ends are developed, the objectives are developed. Indeed business itself often, when it feels it has a problem but all its employees and managers are busy in specific areas and they have to keep that running, will add overhead from time to time in the form of outside consultants, in the form of special task force committees or something, to find out about something and try to improve the efficiency.

Hopefully—and maybe the private sector is a little better in this sense than the public sector—the objective is for that task force, for that consultant, to then leave, to work themselves out of a job, as it were. Perhaps there is a little more of that self-destruct, sunset type operation in the private sector than there is typically in the public sector. But I admit the dichotomy exists. I think it can be rationalized from the point of view that the drive is for efficiency, not for black and white big government, small government.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If I could, just in closing, make a couple of comments. Mr. Walter and all of you, these types of examples you have presented to us help us sell the cause and help us push forward the process of regulatory reform. So perhaps you could get back to us with some more of these horror stories, some more specific examples of how it has broken down. You, for example, Mr. French, might be able to elaborate on the pop can problem with which you are very familiar, and how that process could have been cleaned up, how our suggestions could have related to that and maybe exacerbated it or made it better.

[Translation]

toujours davantage. On retrouve la même contradiction en ce qui concerne les subventions, les allègements fiscaux et les programmes d'encouragement. Nous sommes nombreux à nous opposer à ce genre de mesures pour des raisons de principe. Pourtant, une fois qu'elles ont été mises en place pour une raison ou pour une autre, que je les juge légitimes et que j'en encourage ou non l'application, j'estime qu'il serait probablement irresponsable, en tant qu'entrepreneur qui doit rendre des comptes à ses actionnaires et aussi à ses employés, de ne pas chercher à tirer parti de ce programme ou à profiter de cette subvention.

Il y a certaines exceptions notables. Je pense que c'est le premier ministre qui a complimenté Stelco, lors de l'ouverture des installations de Nanticoke, pour les avoir construites, je pense que ce furent là ses mots, sans avoir reçu apparemment un dollar des pouvoirs publics, du moins sous forme de subvention directe. Je dois dire que ma réaction a été de me demander pourquoi, s'il existait des programmes, la direction de Stelco n'en avait pas tiré parti, mais je ne connais pas vraiment l'affaire.

Il y a donc un paradoxe et je crois qu'on peut l'expliquer en partie parce que nous nous soucions d'efficacité qui est, j'imagine, l'un des synonymes de la productivité. Nous nous soucions des moyens de parvenir à une fin; une fois que la fin est connue, nous nous fixons des objectifs. Souvent, d'ailleurs, lorsque les entreprises estiment qu'elles font face à un problème mais que leur direction et leurs employés ont trop de travail de leur côté et doivent assurer l'exploitation courante, elles engagent des consultants extérieurs qu'elles payent sur leurs frais généraux et qu'elles regroupent sous forme de comités ou de groupes de travail spéciaux chargés de trouver ce qui ne va pas et d'améliorer la rentabilité.

Il est possible que le secteur privé soit légèrement mieux placé de ce point de vue que le secteur public, car l'objectif de ce groupe de travail, de ce consultant, est avant tout de faire le travail, ce qui l'amènera à quitter l'entreprise, à perdre son emploi. Il est donc possible que le secteur privé ait davantage ce sens de l'autodestruction, du mandat venu à expiration, que ne l'a le secteur public. Je reconnais toutefois que le paradoxe est là. Je l'expliquerai en alléguant le souci de rentabilité qui considère comme secondaire le fait que le gouvernement soit très développé ou, au contraire, peu développé.

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: J'aimerais apporter un certain nombre de commentaires à titre de conclusion. Monsieur Walter, messieurs, les exemples que vous nous avez cités, nous aident à faire avancer les choses et à œuvrer en faveur de la réforme de la réglementation. Il serait bon, peut-être, que vous nous parliez davantage de ce genre de situations inadmissibles, en nous donnant quelques exemples précis. Je pense, par exemple, que monsieur French devrait pouvoir nous donner des précisions sur le problème des bouteilles qui explosent, qu'il connaît très bien, et sur la façon dont il aurait pu être résolu sans l'envenimer.

[Texte]

I have one question. I do not want to prolong these hearings, but you mentioned, Mr. Walter, in your opening remarks about the problem of confidentiality in the consultation process. Could you just give us a very quick summary of what your concern was there? Have you found problems with confidentiality being breached?

Mr. Walter: No. I have heard that others have some degree of concern with the provincial government in relation to information they may obtain from the federal government that may be leaked. No, my comment was not from that frame of reference. Personally I would recognize the need for certain matters to be dealt in confidence from the public point of view and also the private sector's point of view.

We are a private company. If it is in the interest at improved legislation and regulation we would be prepared to open up our books to any agency. On the other hand, we would like to have some guarantees that that would be kept private and our company's statements would not become public but could be given in aggregate forms.

I recognize on the other hand the government needs to treat certain matters that are under consideration in confidence. The budget was mentioned. That obviously has to be dealt with in some degree of confidentiality. I just mention it as a problem. I have not had a direct problem in that.

The Chairman: That is fine. If you could get back to us with an elaboration of the particular problems you have had with pensions I think we could, hopefully, do something about it. It could be very helpful, outlining the basic circumstances of your company.

Mr. Walter: This has just recently come to light and I will look into it.

The Chairman: That would be most helpful to us, plus any other horror stories of which you can think.

I have to make one comment, and this relates to your recommendation that our task force not consider its job done by December 19, at which time we are sunsetted.

• 1130

I put it to you, I think a lot of these issues have been muted long enough, questions of consultation, notice, SEIA, that sort of issue. Unless you have very strong objections, I feel we have an obligation to report on that type of thing and suggest processes by which they can be cleaned up. I am not saying we are going to solve the whole question of regulation over-night. You do not disagree with that? Fine.

Mr. Dowsett: I think, except for the initiative that was started by the federal government to get Economic Council of Canada to research the matter and to bring in reports, and their report is due also in December.

The Chairman: They issued their preliminary report on the process which we are concentrating on now. They are doing ten sectoral studies which will pinpoint the specific problems.

[Traduction]

J'ai une autre question à poser. Je ne voudrais pas prolonger inutilement ces audiences, mais vous nous avez parlé, dans votre introduction, monsieur Walter, du problème de la confidentialité dans le cadre du processus de consultation. Pouvez-vous nous résumer rapidement vos préoccupations dans ce domaine? Avez-vous constaté que, dans certains cas, le devoir de confidentialité n'avait pas été respecté?

M. Walter: Non. On m'a fait part de certaines préoccupations au sujet des gouvernements provinciaux qui pourraient avoir accès à certaines informations qui leur seraient fournies par le gouvernement fédéral et au sujet desquelles il y aurait des fuites. Non, je ne me plaçais pas sur ce plan. J'estime personnellement nécessaire que certains problèmes soient traités confidentiellement du point de vue du public et aussi du point de vue du secteur privé.

Je fais partie d'une société privée. Dans l'intérêt de la législation et de la réglementation, nous sommes prêts à ouvrir nos livres et à les communiquer à n'importe quel organisme. En contrepartie, nous aimerions avoir certaines garanties que cette information ne sera pas rendue publique.

Je reconnais que, de son côté, le gouvernement doit traiter certains sujets en recourant à la confidentialité. On a parlé du budget. Il faut bien, dans un tel cas, que l'on ait une certaine confidentialité. Je me suis contenté de mentionner le problème, il ne m'intéresse pas directement.

Le président: Très bien. Si vous pouviez nous revenir avec des précisions supplémentaires concernant vos difficultés personnelles avec le régime des retraites, je pense que nous pourrions, du moins nous l'espérons, faire quelque chose. Il serait très utile de prendre le cas précis de votre entreprise.

M. Walter: Le problème vient juste d'être signalé et je tâcherai d'approfondir la question.

Le président: Cela nous sera particulièrement utile, en plus de tous les exemples horribles que vous pourrez nous citer.

Je dois faire une remarque au sujet de votre recommandation qui veut que notre comité ne considère pas son travail terminé le 19 décembre, date à laquelle son mandat viendra à expiration.

Je dois vous dire qu'à mon avis toutes ces questions de consultation, de préavis, d'AISE, etc. n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent. A moins que vous n'y voyiez de sérieuses objections, j'estime que l'on est tenu de signaler ce genre de choses et de proposer des moyens d'amélioration. Je ne dis pas que nous allons résoudre l'ensemble de la question de la réglementation du jour au lendemain. Vous êtes d'accord avec cela? Très bien.

M. Dowsett: Oui, je pense, sauf en ce qui concerne l'initiative prise par le gouvernement fédéral en confiant au Conseil économique du Canada le soin d'étudier la question et de faire un rapport, ce rapport devant sortir lui aussi en décembre.

Le président: Le Conseil économique a publié un premier rapport sur le sujet qui nous occupe maintenant et il est en train d'effectuer dix études sectorielles qui permettront de délimiter les problèmes précis.

[Text]

Mr. Dowsett: One of them is the cost of compliance study, and the cost of compliance itself is ten case studies. An awful lot of work has been put into it and they have not finished yet.

The Chairman: How would a recommendation such as increased consultation, better advance notice, more cost benefit analysis being done, and things like that conflict with anything they are going to do?

Mr. Dowsett: Perhaps not, but if this group had another two months to take all that information and even put some more focus on your recommendations the final input of that report—now maybe you have all the information now, we do not know that. We know about the cost of compliance study that is not final. It is in its final stages but I do not know what you have seen about that. But that might help you be articulate when you go to Parliament with a report.

The Chairman: That was our main thrust.

Mr. French: Mr. Chairman, I think our comments in these areas are twofold: one—and I will not repeat all that has been said—we would hope you would be in business at least long enough to get some data we know is coming, or that you may already have, that we think may help shape your recommendations. We are just worried about that specific timing.

Secondly, I guess we are also saying that should your recommendations include something on this ombudsman in this advisory council and this regulatory council, including even its being a standing committee of Parliament as we were discussing, or something like that, we would almost undoubtedly welcome the ongoing, not necessarily of this task force, but of something along these lines. That is what we are saying.

The Chairman: In conclusion, we order that your submission to us be appended as an exhibit. We will be adjourning for 10 minutes at which time we will have another group with us, the Public Interest Advocacy Centre. Lastly, on behalf of all of us as I said in my opening remarks, your co-operation, your support, encouragement, your assistance from the very start has been most beneficial to us and, of course, your presentation today has been most illuminating.

On behalf of all of us, thank you.

Mr. Dowsett: Thank you.

• 1134

• 1135

The Chairman: If we can come to order, we are continuing our reference into regulatory reform. We are very happy to have with us now the Public Interest Advocacy Centre represented by Nick Schultz, and Gaylen Duncan.

[Translation]

M. Dowsett: L'une d'entre elles est celle du coût du respect de la réglementation et elle porte sur dix études de cas. Beaucoup d'énergies y ont été consacré et l'on n'a pas encore fini.

Le président: Est-ce que des recommandations telles que l'intensification des consultations, l'amélioration des préavis, le recours plus fréquent aux analyses coûts-bénéfices, ou des choses de ce genre, vont entrer en conflit avec ce que le Conseil est en train de faire?

M. Dowsett: Peut-être que non, mais si ce groupe dispose de deux mois supplémentaires pour recueillir toute l'information et peut-être même éclairer vos recommandations, il vous sera difficile de tout rassembler pour la rédaction de votre rapport définitif; peut-être que vous disposez d'ores et déjà de toute l'information, nous n'en savons rien. Nous savons simplement que l'étude sur le coût du respect de la réglementation n'est pas terminée. Elle est en train de l'être, mais je ne sais pas encore ce que vous en avez vu. Elle pourrait cependant vous aider si vous voulez vous présenter devant le Parlement avec un rapport complet.

Le président: C'était là notre principal objectif.

M. French: Monsieur le président, je pense que deux points nous intéressent particulièrement dans ce domaine. Tout d'abord, et je ne voudrais pas me répéter, nous espérons que vous resterez en fonction suffisamment longtemps pour bénéficier d'informations qui, je le sais, vont vous parvenir ou qui vous sont déjà parvenues, et qui, à notre avis, devraient influencer sur vos recommandations. C'est le calendrier qui nous inquiète.

Deuxièmement, j'imagine que nous aimerions aussi que figure dans vos recommandations quelque chose comme un médiateur, un conseil consultatif ou un conseil de réglementation, même s'il s'agit d'un comité permanent ou de quelque chose comme ça, et nous serions très heureux de voir s'instituer en permanence, sinon votre comité en particulier, du moins quelque chose qui lui ressemble. Voilà quelle est notre position.

Le président: En conclusion, nous ordonnons que votre déclaration figure parmi les pièces du dossier. Nous allons suspendre la séance pendant dix minutes avant d'accueillir un autre groupe qui est le Centre pour la promotion de l'intérêt public. Au nom de tous, je vous dit, comme je l'ai fait lors de mon introduction, que votre collaboration, votre soutien, vos encouragements et votre aide nous ont été dès le départ particulièrement utiles, et cela s'est bien traduit dans votre exposé aujourd'hui.

Au nom de toutes les personnes ici présentes, je vous remercie.

M. Dowsett: Merci.

Le président: A l'ordre, nous poursuivons nos audiences concernant la réforme de la réglementation. Nous sommes très heureux d'accueillir parmi nous le Centre pour la promotion de

[Texte]

I understand you have some remarks to make to us and we can then turn to questions.

Dr. G. Duncan (Public Interest Advocacy Centre): Certainly. I will let Nick Schultz lead off with an opening statement.

The Chairman: Fine; thank you. Mr. Schultz.

Mr. Nick Schultz (Association General Counsel, Public Interest Advocacy Centre): Thank you, Mr. Chairman and hon. members. I am the Associate General Counsel at the Centre. Our general counsel is Mr. Andrew Roman who was unable to attend today, and I wish to extend apologies on his behalf. He is engaged in British Columbia before the CRTC on a B.C. Tel. rate case.

Mr. Roman, who is our general counsel, was the a founding father of the PIAC, and before that was general counsel with the Consumers' Association. Prior to that, Mr. Roman was a special assistant to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. Dr. Duncan, who is with me, is a director of the PIAC, and a member of our Executive Committee. Dr. Duncan is also the executive director of the Canadian Law Information Council, and before that was general counsel to the Nova Scotia Public Utilities Board and has also held a senior position in the Nova Scotia Department of Communications.

By way of biographical note, I have a somewhat unusual background for a public interest lawyer. Prior to joining the centre I was with a law firm in Ottawa which, in fact, acted for the management side on various disputes, so I have had the opportunity to see the thing from both sides of the fence.

Our other directors, who we hoped would be here were also unable to come, particular Murray Rankin, who is a professor at the University of Victoria Law School and has done a lot of work in the freedom of information area. We are also sorry that Professor McCallum, a colleague of Professor Rankin's, could not attend today.

Mr. Chairman, we have seven points that we would like to make in our brief presentation this morning. The first deals with the question of whether public interest groups are gadflies. Secondly, relating to the question of funding; thirdly, the question of training of public interest groups; fourthly, the question of Cabinet directives and Cabinet appeals; fifthly, the role of staff to Cabinet and to regulatory boards; sixthly, the question of freedom of information and finally, the question of developing guidelines for regulations.

[Traduction]

l'intérêt public, représenté par Nick Schultz et Gaylen Duncan.

Vous désirez, je pense, nous présenter une petite introduction et nous passerons ensuite aux questions.

M. G. Duncan (Centre pour la promotion de l'intérêt public): Oui, je laisserai à Nick Schultz le soin de faire une déclaration à titre d'introduction.

Le président: Très bien, je vous remercie. Monsieur Schultz.

M. Nick Schultz (avocat-conseil adjoint, Centre pour la promotion de l'intérêt public): Je vous remercie, monsieur le président et messieurs les membres du comité. Je suis l'adjoint de l'avocat-conseil du Centre, monsieur Andrew Roman, qui n'a pas pu se présenter aujourd'hui et qui m'a chargé de vous présenter ses excuses. Il est en ce moment en Colombie-Britannique et s'occupe d'une affaire de demande d'augmentation de tarifs téléphoniques d'une entreprise de la Colombie-Britannique auprès du CRTC.

Monsieur Roman est le fondateur du CPIP et occupait auparavant les fonctions d'avocat-conseil auprès de l'Association des consommateurs. Avant cette date, monsieur Roman occupait le poste d'adjoint spécial auprès du ministre de la Consommation et des Corporations. Monsieur Duncan, qui m'accompagne, est l'un des directeurs du CPIP et fait partie de notre comité directeur. Monsieur Duncan est par ailleurs le président directeur du Conseil canadien de la documentation juridique et a occupé auparavant les fonctions d'avocat-conseil auprès de la Commission des services publics de la Nouvelle-Ecosse, ainsi qu'un poste de responsabilité au sein du ministère des Communications de la Nouvelle-Ecosse.

Je dois vous signaler que ma formation est tout à fait inhabituelle pour un avocat chargé de défendre les intérêts du public. Avant de me joindre au Centre, j'ai occupé un certain nombre de fonctions au sein d'une firme juridique d'Ottawa qui se chargeait de défendre les intérêts des employeurs dans les conflits du travail, et j'ai donc eu la possibilité de travailler des deux côtés de la barrière.

Les autres directeurs qui devaient être aussi présents n'ont pas pu venir et, en particulier, Murray Rankin, professeur à l'École de droit de l'Université de Victoria, qui a beaucoup travaillé dans le domaine de la liberté de l'information. Nous regrettons aussi que l'un des collègues du professeur Rankin, le professeur McCallum, ne soit pas là aujourd'hui.

Monsieur le président, nous avons voulu traiter sept points précis dans notre bref exposé de ce matin. Nous nous sommes demandés tout d'abord si les groupements de défense des intérêts publics étaient des illuminés. Nous avons abordé ensuite la question du financement; en troisième lieu, celle de la formation des groupements d'intérêt public; quatrième, celle des directives données par le Cabinet et des appels interjetés auprès de celui-ci; cinquième, celle qui concerne le rôle du personnel travaillant auprès du Cabinet et des commissions de réglementation; sixième, celle de la liberté de l'information et, enfin, celle qui s'applique à l'élaboration des lignes de conduite concernant la réglementation.

[Text]

It is often said, Mr. Chairman, that public interest groups are gadflies, that they are self-appointed do-gooders, representing nobody but themselves. It is undoubtedly true that public interest groups do cause irritation to the industry, and that sometimes their pursuits are quixotic. However, without public interest groups the public side of many issues, as opposed to the industry side, would never be presented.

The right to speak out on matters affecting health, safety, property and general well-being is a fundamental democratic right, and in exercising the democratic rights that we all have one can be sure that industry, with its direct pecuniary interest, will exercise its rights to the full, and we would ask the task force to consider who has appeared before it. Apart from governmental agencies and departments you have industry with the lone exception of the Consumers' Association and the Advocacy Centre.

That, Mr. Chairman, speaks volumes for the need for public interest group representation. But if the right to participate is to be a meaningful right and not just a theoretical right, then there must be a commitment to funding for public interest groups, and that commitment must be made to clear the way for the development of criteria to establish the various sorts of funding that different situations may require.

Depending on the circumstances and the nature of the group, core funding for the establishment of a group on a long-term basis may be appropriate. If there is some special inquiry taking place, then special funding may be required as was done, for example, in the Berger inquiry where a number of groups were funded simply to participate in that hearing; thirdly, the reimbursement of expenses on a cash-on-delivery basis, following the termination of a hearing or inquiry by way of something akin to a cost award.

The failure to commit funding to public interest groups in the equivalent of 70 years ago denying women the vote; it will likely have the same final impact.

• 1140

Related to the question of costs, Mr. Chairman, is the question of the support of public interest groups which can take various forms. It may, for example, as in the case of the Consumers' Association—a very well established and large group—call for the establishment of an in-house legal service as was done by the Department of Consumer and Corporate Affairs by establishing the regulated industries program or, alternatively, to provide legal services to groups that are smaller, the establishment of an organization such as the Public Interest Advocacy Centre which is essentially a non-profit law office that makes legal services available in pretty much the same way that any law office does, to public interest groups such as native groups, environmental groups, citizens groups, anti-poverty groups and so on, and making counsel available to them so that they can represent themselves effectively before boards.

[Translation]

On nous dit souvent, monsieur le président, que les groupements de défense des intérêts du public sont des illuminés et des idéalistes naïfs qui n'ont été mandatés par personne et qui ne représentent qu'eux-mêmes. Il est bien vrai que les groupements de défense des intérêts publics irritent les responsables de l'industrie et qu'ils agissent parfois comme des Don Quichotte. Pourtant, sans leur intervention, le point de vue du public sur de nombreuses questions, qui n'est pas toujours le même que celui de l'industrie, ne serait pas présenté.

Le droit d'affirmer bien haut son opinion en matière de santé, de sécurité, de propriété et de bien-être général est un droit fondamental en démocratie, et il nous appartient d'exercer ces droits qui nous reviennent, car l'on peut être sûr que l'industrie, qui a des intérêts pécuniaires directs dans cette affaire, les exercera au maximum. A cet effet, nous demandons au comité de considérer qui a comparu au cours de ses audiences jusqu'à présent: ce sont tous des membres de l'industrie, à l'exception, d'une part, des organismes et des ministères du gouvernement et, d'autre part, de l'Association des consommateurs et du Centre pour la promotion de l'intérêt public.

Voilà qui témoigne de la nécessité d'une représentation des groupements de défense des intérêts publics. Toutefois, pour que cette participation ait un sens et ne reste pas purement théorique, il faut que l'on s'engage à financer ces groupements d'intérêt public et que les critères de financement soient établis clairement en fonction des différentes situations qui peuvent se présenter.

Selon les circonstances et la nature de chaque groupement particulier, un financement de base et à long terme pourra s'avérer utile. Un financement spécial pourra venir s'y rajouter au cas où une enquête spéciale aurait lieu, comme ce fut le cas devant la Commission d'enquête Berger, un certain nombre de groupements ayant reçu des subventions pour participer aux audiences. Troisièmement, on peut penser à un remboursement des dépenses encourues à la fin des audiences ou de l'enquête, d'une façon qui ressemblerait à une indemnisation des coûts.

Le refus de financer les groupements d'intérêt public nous ramènerait 70 ans en arrière, lorsque l'on a refusé aux femmes le droit de vote; les conséquences seraient vraisemblablement les mêmes.

Il est un domaine qui se rattache à la question des coûts, monsieur le président, c'est la question du soutien des groupements d'intérêt public, qui peut prendre différentes formes. On peut penser dans le cas par exemple de l'Association des consommateurs, qui réunit beaucoup de membres et qui est maintenant bien établie, à la création d'un service juridique interne, comme cela a été fait par le ministère de la Consommation et des Corporations lors de la constitution du programme des industries réglementées, ou l'on peut encore prévoir, afin de fournir des services juridiques aux groupements plus petits, à la création d'un organisme tel que le Centre pour la promotion de l'intérêt public qui est, pour l'essentiel, un bureau juridique à but non lucratif mettant ses connaissances juridiques, de la même manière que n'importe quel bureau de ce type, au service des groupements de défense des intérêts du public tels que groupements d'autochtones, groupes écologis-

[Texte]

But an area which is virtually untouched relates to the training of public interest groups to represent themselves before boards. This is perhaps what can be referred to as the axe-sharpening that we heard from the previous panel. Many groups have the expertise, they have the technical knowledge to represent themselves before boards or to make submissions, but they lack the understanding of the process of the rules of procedure, and if they were exposed to training and given an understanding of the process they could then represent themselves and this would result in savings of effort, and economies by eliminating the requirement for some third party to become, in effect, a mouthpiece for them.

Moving on to the question of policy supervision and Cabinet directives, there is a case that has just come out in the last few days from the Supreme Court of Canada relating to Cabinet appeals. This is the case involving the Inuit Tapirisat of Canada and the National Anti-Poverty Organization. That is not referred to in our brief, but in effect what the Supreme Court of Canada has said in that case is that Cabinet, when it receives an appeal from a body such as the CRTC, can act in an entirely arbitrary fashion if it so chooses.

It does not have to give notice that it has received an application, it does not have to give a hearing, it does not even have to acknowledge that it is going to do anything with it, and I think this demonstrates in many ways the criticisms that have been levelled against Cabinet appeals. In fact, the court expressly says that it is not its function to comment on the wisdom of the process, although it makes a few comments which I think lead fairly clearly to the conclusion that some reform in the area is required if Cabinet appeals are to be grafted onto the regulatory process as a way of controlling boards. Indeed, the Economic Council has recommended procedural requirements for Cabinet appeals if they are to be maintained.

But a far more desirable method of dealing with regulatory agencies in the policy area is the use of Cabinet directives in advance. The Economic Council has discussed that at great length, as the task force is aware, and set out procedural requirements that will give everybody an opportunity of being heard in a fair way.

I think the concern that people should have with regard to Cabinet directives is that the procedure the Economic Council has proposed would involve appearing before some inquiry agency, possibly the tribunal itself, with the decision made by the Minister or by Cabinet jointly and that that violates the fundamental principle that he who hears should decide. While that may be inevitable, at least the report on which the minister is going to act should be available to everyone and

[Traduction]

tes, groupements de citoyens, groupements de lutte contre la pauvreté, etc, en mettant à leur disposition un avocat chargé de les représenter efficacement devant les différentes commissions.

Il n'en reste pas moins que l'on n'a encore jamais abordé le problème de la formation des groupements d'intérêt public, de façon à ce qu'ils puissent se présenter eux-mêmes devant les commissions. C'est peut-être dans ce domaine qu'il convient d'aiguiser la hache, pour reprendre l'expression employée par le groupe qui nous a précédé. De nombreux groupements ont les compétences et les connaissances techniques nécessaires pour se présenter eux-mêmes devant les commissions et rédiger des mémoires à cet effet, mais ils n'ont pas une connaissance suffisante des règles de procédure utilisées. S'ils recevaient une formation adéquate leur permettant de comprendre la façon de procéder des commissions, ils pourraient se présenter eux-mêmes et économiser beaucoup d'énergie et d'argent en supprimant la présence d'un tiers intervenant en leur faveur.

En ce qui concerne maintenant la question du contrôle des politiques et des directives du Cabinet, la Cour suprême du Canada a entendu, il y a quelques jours, une affaire portant sur les appels interjetés auprès du Cabinet. Cette affaire implique le Tapirisat Inuit du Canada et l'Organisation nationale de lutte contre la pauvreté. Nous n'en parlons pas dans notre mémoire, mais la Cour suprême du Canada a dit en substance dans cette affaire que, lorsqu'il reçoit un appel interjeté par un organisme tel que le CRTC, le Cabinet peut agir de manière totalement arbitraire, s'il le désire.

Il n'est pas tenu d'accuser réception de l'appel, il n'est pas tenu d'accorder une audience, il n'est même pas tenu de faire savoir s'il va agir ou non. Je pense que cette affaire explique, par de nombreux côtés, les critiques qui ont été faites au sujet des appels interjetés devant le Cabinet. D'ailleurs, la cour a expressément déclaré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la sagesse du procédé, tout en faisant un certain nombre d'observations qui laissent à penser qu'un certain nombre de réformes sont nécessaires dans ce domaine, si l'on veut que les appels interjetés devant le Cabinet fassent partie intégrante du système de réglementation et du contrôle des commissions. De son côté, le Conseil économique a recommandé que certains critères de procédure soient appliqués aux appels interjetés devant le Cabinet, si l'on voulait qu'ils soient maintenus.

Par contre, le recours à des directives du Cabinet données au préalable seraient une bien meilleure façon de régler les questions de politique des organismes de réglementation. Votre comité n'ignore pas que le Conseil économique en a discuté abondamment, et qu'il a établi des règles de procédure donnant à tout le monde la même possibilité de se faire entendre.

Je pense qu les inquiétudes que l'on peut avoir en matière de directives au Cabinet portent sur le fait que les procédures établies par le Conseil économique impliquent que l'on compare devant un organisme chargé de l'enquête, vraisemblablement l'organisme de réglementation lui-même, la décision étant prise alors par le ministre ou par le Cabinet dans son ensemble, ce qui est contraire au principe fondamental selon lequel celui qui accorde l'audience doit prendre la décision. Il

[Text]

everyone should know what the basis of his decision is going to be, and that he is not going to be able to go out and conduct some private inquiry of his own or receive submissions privately from people who may well have been parties to the original inquiry and thereby influence the decision at that stage. The ITC-NAPO case, I think, demonstrates the need for that kind of constraint on that process very clearly. Bell Canada can talk to ministers and invite them for tea to discuss matters of importance to Bell Canada. We very seldom get that opportunity. We have to talk to ministers through the press or, in this case, through the task force.

• 1145

The Chairman: You are not implying that we are any less exalted than the ministers.

Mr. Schultz: No, Mr. Chairman, simply that . . .

An hon. Member: Perhaps more approachable.

Mr. Schultz: More approachable, indeed.

Mr. Cook: I do not know; I thought there was a clear implication there.

Mr. Schultz: An example of that kind of use of clout, if you like, as opposed to authority came out in the last CRTC hearings in June where Bell Canada filed with the CRTC correspondence between its chairman, Mr. De Grandpré, and the Minister of Communications, Mr. Fox, dealing with the Saudi Arabia contract. It referred to meetings that Mr. De Grandpré and Mr. Fox had had and discussed this question, and Mr. Fox made a number of remarks in a fairly lengthy letter. Mr. De Grandpré then wrote and thanked him for his kind letter and his support. Now, what Mr. Fox was supporting was open to some interpretation, but nevertheless Mr. De Grandpré sensed that there was some support there and they thought it might be useful to file that with the CRTC.

The CRTC I think, took the position that it was not really the sort of thing that ought to be filed in a rate case where things are to be decided on the basis of evidence and on material properly filed, and that extraneous correspondence was not entirely proper. In the circumstances, though, they admitted it, but that is an example of how the two processes can sometimes get mixed together and also an example of how Cabinet appeal, because the Saudi contract is under Cabinet appeal at the moment, is a situation in which people playing in a different league have an opportunity to influence a decision in a much more definite way than public interest groups do.

The ITC-NAPO case also raises the question of procedural fairness in the handling of staff reports. In that case Cabinet acted, or at least we believe that the Cabinet acted, on the basis of reports that were prepared for its consideration by staff at the Department of Communications rather than looking at the voluminous material itself. The court said that was

[Translation]

est possible que l'on ne puisse pas faire autrement, mais il faudrait au moins que le rapport sur lequel le ministre va fonder son jugement soit mis à la disposition de tout le monde, et que tout le monde connaisse à l'avance les critères de jugement et sache que le ministre ne va pas procéder à une enquête privée pour son propre compte, ou recevoir des conseils donnés en privé par des personnes ayant pu faire partie de l'enquête originale, et donc ayant pu influencer la décision à ce stade. L'affaire ITC-NAPO montre bien, à mon avis, les limites de ce procédé. Bell Canada peut très bien inviter les ministres à prendre le thé et à discuter de sujets qui l'intéressent. Nous avons très rarement cette possibilité. Nous devons nous adresser aux ministres par voie de presse ou, comme dans le cas qui nous occupe, par l'intermédiaire d'un comité.

Le président: Voulez-vous dire par là que nous avons l'esprit plus ouvert que les ministres?

M. Schultz: Non, monsieur le président, simplement que . . .

Une voix: Peut-être plus facile à approcher.

M. Schultz: En effet, plus facile à approcher.

M. Cook: Pourtant, il me semblait que l'allusion était claire.

M. Schultz: Je vais vous donner un exemple de ce genre d'influences qui n'a rien à voir avec le bien-fondé de la position de celui qui l'exerce. Lors des dernières audiences du CRTC en juin, Bell Canada a déposé auprès du CRTC une correspondance entre son président, M. De Grandpré, et le ministre des Communications, M. Fox, concernant un contrat avec l'Arabie Saoudite. Cette correspondance rappelait les réunions qu'ont eues à ce sujet M. De Grandpré et M. Fox, et ce dernier exposait ses points de vues dans une lettre assez longue. M. De Grandpré lui a répondu en le remerciant de son soutien et de cette lettre si bien-veillante. Le soutien de M. Fox pouvait être interprété de différentes manières mais, quoi qu'il en soit, M. De Grandpré en a déduit qu'il y avait un certain soutien et qu'il pourrait être utile de faire figurer cette lettre dans le dossier déposé auprès du CRTC.

Si je me souviens bien, le CRTC est parti du principe que ce n'était pas là le genre de correspondance qui devait être déposée dans une affaire de tarifs, lorsque l'on doit juger en fonction des preuves fournies et des documents appartenant à l'affaire, ce qui n'était pas le cas de cette correspondance. Il l'a cependant admise, compte tenu des circonstances, et l'on voit bien, grâce à cet exemple, comment l'on peut parfois mélanger plusieurs choses en se servant d'un appel interjeté devant le Cabinet, parce que ce contrat avec l'Arabie Saoudite fait l'objet d'un appel devant le Cabinet en ce moment, les gens haut placés ayant la possibilité d'influencer une décision beaucoup plus que ne peuvent le faire les groupements de défense des intérêts publics.

L'affaire ITC-NAPO soulève par ailleurs la question de l'impartialité des procédures lors de la prise en compte des rapports du personnel. Le Cabinet a agi dans cette affaire, du moins c'est notre opinion, en se fondant sur les rapports préparés à son intention par le personnel du ministère des Communications au lieu de consulter le volumineux document

[Texte]

an entirely proper thing for Cabinet to do; that it was unreasonable to expect Cabinet to look through material that may well fill a bookcase.

The difficulty here, though, is that these staff reports, of course, are confidential memoranda for cabinet and are not available to parties to comment on any recommendations or any observations that are being made by staff members. This same problem also arises before regulatory tribunals, where tribunals such as the CRTC have very large staff on whom the commissioners, quite properly, rely. But parties often do not know—in fact, in my experience, never know—what is being recommended by staff unless the commission in its discretion chooses to give some inkling of what is being considered.

Now, while staff reports may be a sensitive matter and perhaps ought to be left in the discretion of a board, or in the discretion of cabinet, to make available to parties, certainly parties should be made aware that staff are thinking along a certain line, so that people can address the issue. And again, that came out in the last Bell rate case as well, where the CRTC decided to increase all pay telephones to 20 cents instead of the few pay telephones that Bell wanted to increase and also increase the rates for northern long distance service when Bell did not even apply for an increase in rates for northern long distance service.

Clearly the staff thought that this was something that was desirable in the circumstances. It may well have been, but it could have been mentioned at the hearing so that people could have had an opportunity to speak to it.

The question of procedural fairness also raises the need for a comprehensive policy of freedom of information and in particular the release of secret law which governs the operations of most regulatory agencies. The one that comes to mind immediately is the Unemployment Insurance Commission which has a very substantial manual to advise employees of how to apply and interpret what is a very complex act and set of regulations, and if this was available as it is available now in at least one jurisdiction, it would be of considerable assistance to parties that are making applications.

• 1150

In that area of freedom of information, the question of confidentiality immediately arises, and the manner in which this can be dealt with can involve a certain amount of flexibility. The CRTC's handling of the Saudi Arabia contract, for example, is a good example. There was a confidential hearing on the matter somewhat akin to the manner in which the Anti-Dumping Tribunal conducts such confidential hearings.

With regard to the development of guidelines for the development of regulations, Mr. Chairman, it would seem that the more general the policy in a regulatory statute, the greater

[Traduction]

lui-même. La cour a déclaré que le Cabinet était tout à fait fondé à agir ainsi et qu'il n'était pas raisonnable de lui demander de passer au crible des documents pouvant remplir toute une étagère.

C'est très bien, mais ces rapports envoyés par le personnel constituant, bien entendu, des notes de service confidentielles à l'intention du Cabinet et ne peuvent pas être communiquées aux parties qui voudraient commenter les recommandations ou les observations faites par les membres du personnel. Le même problème se pose auprès des organismes de réglementation qui, comme la CRTC, ont un personnel nombreux sur lequel se reposent, et c'est tout à fait normal, les commissaires. Cependant, les parties ignorent souvent et, si j'en crois mon expérience, ignorent toujours ce que recommande le personnel, à moins que la commission fasse usage de son pouvoir discrétionnaire et laisse deviner ce que l'on a recommandé.

Certes, les rapports envoyés par le personnel peuvent toucher des points sensibles et il est peut-être préférable que la commission ou le Cabinet bénéficie du pouvoir discrétionnaire de les communiquer ou non aux parties, mais il n'en est pas moins vrai que les parties devraient pouvoir connaître la façon de penser du personnel, de façon à pouvoir défendre leur point de vue. Là encore, on a vu, lors de la dernière demande d'augmentation de tarifs de Bell, que le CRTC a décidé d'étendre à tous les téléphones payants le tarif de 20 cents que Bell n'avait demandé que pour quelques-uns d'entre eux, ainsi que d'augmenter les tarifs interurbains dans le Nord, alors que Bell n'en avait même pas parlé.

Il est clair que le personnel du conseil a dû estimer que cela était souhaitable, compte tenu des circonstances. C'est bien possible, mais il aurait été bon de le signaler lors des audiences, pour que les gens puissent en parler.

La question de l'impartialité des procédures nous amène par ailleurs à parler de la nécessité de disposer d'une politique globale de liberté de l'information et, en particulier, en ce qui concerne la levée du secret qui régit le fonctionnement de la plupart des organismes de réglementation. L'exemple qui me vient immédiatement à l'esprit est celui de la Commission de l'assurance-chômage qui a recours à un épais manuel pour exposer à ses employés la façon dont ils doivent appliquer et interpréter une loi, ainsi qu'un ensemble de règlements très complexes, et si ce genre de choses était disponible comme il l'est à l'heure actuelle dans au moins une juridiction, les parties qui présentent des demandes en seraient considérablement aidées.

Lorsque l'on parle de la liberté de l'information, la question de la confidentialité se pose immédiatement et l'on doit faire preuve de souplesse au sujet de la manière dont elle devra être traitée. La façon dont le CRTC s'est comporté au sujet du contrat avec l'Arabie Saoudite en est un bon exemple. Il s'agissait là d'une audience confidentielle proche des audiences confidentielles du Tribunal antidumping, par exemple.

Au sujet de l'élaboration de lignes de conduite devant donner naissance à la réglementation, il me semble, monsieur le président, que plus la politique qui sous-tend la réglementa-

[Text]

the need for policy development by the agency that has to apply it, and it is at that point that the need for public participation becomes obvious. That can be removed by a properly defined set of objects and clearly defined policies in the statute so that policy does not need to be developed at the agency level, even though there may be regulation-making power of some importance.

For example, the Unemployment Insurance Act has a regulation-making power which enables the commission to flesh out the act to define certain terms that are important to its working, but in the scheme of the act, these are actually fairly detailed kinds of regulations. They do not involve massive policy-making such as the broadcasting act, for example, calls for, or the kind of policy making that can arise where a statute simply says that a certificate for a pipeline can be issued where it is necessary and convenient, period; or rates must be reasonable and just, period, and then it is left to the agency to develop guidelines and so on in the course of its operation.

Finally, of course, Mr. Chairman, all regulations should be properly indexed and published so that people are aware of the contents. This connects with a comment which is made by Professor McCallum in her submission that indeed many rules and orders are not properly statutory instruments under the definition of statutory instruments and many statutory instruments go unpublished as well. Unless Mr. Duncan has a few comments that he would like to make, Mr. Chairman, I would thank you for the opportunity to appear and we would welcome any questions.

Dr. Duncan: If I might, I would like to pick up for a moment, Mr. Chairman, on the difficulty of ensuring that regulations are given a proper airing before they are actually promulgated. There have been several examples, several proposals, that have been discussed, certainly in your working paper and in many of the submissions you have received, and certainly in the studies that are under way right now in the Economic Council. The simplistic statement that when an act is introduced, the draft regulations should be appended to it when it is given its first reading is an ideal, it is an objective; it is certainly something that one could strive towards. But I think from our point of view, the more the tendency is to draft the legislation in the simple statement, "this act shall be known as the regulation of the "x" product act. The Minister may make regulations regarding this product", and that is the end of the act. But in a statute of that type . . .

The Chairman: Transportation of Dangerous Goods.

Dr. Duncan: Yes, I think any statute where you are dealing with literally naming the topic, perhaps stating one objective—public protection, protection of industry, Canadian industry protection—and then a ministerial regulation-making power, any statute that is drafted along that basic line, it is mandatory that there be some form of public airing of the draft regulations.

[Translation]

tion est de nature générale, plus le travail d'élaboration de la politique de la part de l'organisme chargé de l'appliquer est nécessaire, et c'est là que le besoin d'une participation du public devient évident. On peut y remédier en définissant avec soin les objectifs et les politiques dans la loi pour que ces politiques n'aient pas à être élaborées au niveau de l'organisme de réglementation, même si ce dernier retient quelques pouvoirs de réglementation.

Ainsi par exemple, la Loi sur l'assurance-chômage prévoit un pouvoir de réglementation qui permet à la commission d'étoffer la loi et d'y définir certains termes importants pour son fonctionnement, mais par la façon dont elle est rédigée, cette loi constitue en fait une réglementation assez détaillée. Elle n'implique pas un pouvoir étendu d'élaboration des politiques telles que la Loi sur la radiodiffusion par exemple, ou le type de pouvoir d'élaboration des politiques que l'on trouve dans une loi indiquant tout simplement que l'on pourra émettre un certificat d'exploitation d'un oléoduc quand on le jugera nécessaire et utile. Il en est de même lorsque l'on dit que les tarifs devront être raisonnables et justes et qu'on laisse alors à l'organisme le soin d'élaborer des lignes de conduite devant régir l'application pratique.

Enfin, monsieur le président, nous estimons, bien entendu, que tous les règlements devraient être classés et publiés pour que les gens puissent savoir en quoi ils consistent. Cela nous ramène à une remarque du professeur McCallum qui nous dit, dans son mémoire, que de nombreux règlements et décrets ne sont pas pris véritablement en fonction d'une loi déléguant ce pouvoir et que nombre d'entre eux ne sont pas publiés. A moins que monsieur Duncan veuille intervenir, nous sommes prêts, monsieur le président, à répondre à vos questions et nous vous remercions d'avoir bien voulu nous entendre.

M. Duncan: J'aimerais, monsieur le président, aborder rapidement le problème qui consiste à faire en sorte que la réglementation soit bien discutée avant d'être promulguée. On a cité plusieurs exemples et étudié plusieurs propositions, dans votre document de travail et lors des nombreuses interventions que vous avez enregistrées, ainsi que dans le cadre des études qui sont en cours au Conseil économique. La réaction la plus simple consiste à dire que lorsqu'un projet de loi est déposé, la réglementation correspondante doit l'accompagner, et ce dès la première lecture. Il s'agit là d'un idéal, d'un objectif que l'on doit chercher à atteindre mais, à notre avis, on a tendance de plus en plus à rédiger la législation sous la forme d'une simple déclaration: cette loi concernera la réglementation du produit x. Le ministre pourra prendre des règlements au sujet de ce produit et la loi s'arrête là. Mais dans une loi de ce type . . .

Le président: Transport des produits dangereux.

M. Duncan: Oui, je pense que dans toute loi où l'on mentionne le sujet, et parfois où l'on établit un objectif: la protection du public, la protection de l'industrie, la protection de l'industrie canadienne, en conférant ensuite un pouvoir de réglementation au ministère concerné, il faut que l'on discute publiquement, sous une forme ou sous une autre, du projet de réglementation.

[Texte]

There ought to be a procedure whereby that kind of set of regulations are yanked out of the normal course and treated in a different way. The more you get down to statutes where a lengthy set of objectives has been stated, many of the specific issues are addressed in the legislation itself and what you are looking at are the detailed implementation regulations which, in turn, represent perhaps the significant portion of the total amount of regulatory material that is coming out.

• 1155

It is not as necessary to have the same kind of treatment for those particular kinds of regulations. I think the problem is: who is going to make the decision and which statute falls into which category? I think this goes back to a comment that was made here earlier this morning that is perhaps one of the most critical points, and that is it is an attitudinal thing; if people are treating it the right way to begin with, then I think we have some degree of faith that it will be properly handled.

The Chairman: Do you have any comments on how we regulate attitudes?

Dr. Duncan: We are attempting to do that. I am sure you have had examples put before you. If you want to take a look at regulation of TV content or radio content you are going to discover that we are actually attempting to do that—I would suggest rather unsuccessfully. I think perhaps we should try to stay from that. What we are looking for, I think, is clear expressions of interest and concern and let the machinery system pick it up from there.

There was a comment made near the end of our submission about indexing. I am a very strong advocate of that particular task. It is not an exciting job and, in fact, I can think of very few that are duller. On the other hand, the end product is perhaps one of the most useful things available for the public. There are 18,000-odd pages of accumulative federal regulations now published in the most recent consolidation with no real index.

That may be fine for somebody who spends his life working through that particular set of books; that is not fine for any person who is attempting to find out what the law is on any topic in Canada. There are procedures that can be implemented, there are methodologies that are available, they are not overly expensive, they are not state of the art, they are fairly well established, they can be applied, but it requires a commitment to apply them.

Perhaps the only concern that I have felt in the area of indexing regulations if one were to attempt to do it, is that it might actually have the impact of slowing down the rate at which regulations change, because you would obviously want to have the index to the regulations out before you started off with the first set of modifications.

Finally, there has been a fair amount of discussion about whether or not you have been given a long enough mandate, whether your term should run longer. I guess it is the usual problem of sawing off between something that one would like, and that is we would like to see a much longer study into this

[Traduction]

Il est nécessaire qu'une procédure quelconque permette de traiter différemment ce genre de réglementation. Chaque fois que la loi se fixe toute une série d'objectifs, nombre de points précis sont déjà traités et il ne s'agit alors que d'étudier par la suite une réglementation portant sur des détails d'application qui représentent peut-être la majeure partie de la réglementation publiée.

Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de prévoir le même traitement. Je pense que le problème est le suivant: qui va prendre la décision et à quelle catégorie appartient la loi. Cela nous ramène, je pense, à une observation que l'on a faite ce matin et qui est, je crois, fondamentale: il s'agit d'une question d'attitude. Si l'on fait bien les choses au départ, les gens l'accepteront et tout se passera bien.

Le président: Pouvez-vous nous donner des précisions sur la façon dont on réglemente les attitudes?

M. Duncan: Nous nous efforçons de le faire. Je suis sûr que vous avez des exemples. Si vous examinez la réglementation du contenu de la radio ou de la télévision, vous vous apercevrez que c'est exactement ce que l'on s'efforce de faire. J'ajouterai, avec peu de succès. Je pense que l'on devrait peut-être éviter de se lancer dans cette voie. Je pense qu'il nous faut, à l'heure actuelle, soulever les préoccupations et éveiller les intérêts puis laisser ensuite au système le temps de se développer.

Vous nous parlez, à la fin de votre intervention, de la nécessité d'un classement. J'ai toujours fortement défendu ce point de vue, ce n'est pas un travail très excitant et, en fait, j'en connais peu qui le soient moins. Par contre, il donne des résultats particulièrement utiles pour le public. Il y a, à l'heure actuelle, 18,000 pages de réglementation fédérale accumulée dans la dernière refonte des publications, sans que l'on ait véritablement de classement comportant une table des matières.

Un rat de bibliothèque pourra s'en accommoder mais pas la personne qui veut savoir ce qu'est la loi canadienne sur un sujet particulier. Il existe des procédures qui peuvent être mises en application, des méthodes dont on peut tirer parti, elles ne sont pas très onéreuses ni à la pointe de la technique, on les connaît bien, il est possible de les appliquer, encore faut-il le vouloir.

Ma seule inquiétude, si l'on devait faire un classement comportant une table des matières des règlements, c'est que cette procédure est susceptible de ralentir l'évolution des règlements car l'on voudra évidemment sortir la table des matières des règlements avant de procéder à la première série de modifications.

Enfin, on a discuté assez longuement de la durée de votre mandat et de la question de savoir si elle était suffisante. C'est toujours le même problème qui veut que l'on fasse la part des choses entre le désir d'étudier la question de manière plus

[Text]

area; on the other hand, we would like to see some solutions fairly quickly.

There is a cartoon that hangs on the wall in my office in Ottawa that substantially states the problem of a gentleman who is going to start off to repair the clutch in his car. The first statement in this manual which he carries with him on how to repair a clutch begins with step number one, remove transmission. There is no way one simple recommendation from one particular committee is going to be able to solve all of the problems, but it is nice to know that there is at least one step in the right direction. It is time to make a few changes. Thank you, sir. I would be most pleased to answer any questions.

The Chairman: Thank you, very much. Could we start with Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to put to you, Mr. Schultz, some general propositions that are of concern to me beginning, as Mr. Duncan mentioned, with the mandate of the committee. Our order of reference, that is our mandate from the House of Commons, asked us to examine and report on government regulations in order to minimize the burden on the private sector. I only cite that because there is apparently the assumption that the private sector may have been overburdened with regulation.

Now, as we in the committee considered that mandate and set the course for our task, we developed some propositions that were really intended to get at the problem of minimizing the burden on the private sector. But immediately you do that you see the other side of the coin, and if you are going to deal with the regulatory problem at all, you have to deal with both sides of it. In the case of industry, the industrial side, the consumer side. So it is through that process that really we got involved, I think, in suggestions 23 and 24 with the public interest side and the representation of that public interest side.

• 1200

Just to put it in perspective, I suppose the committee is really charged with taking some action to minimize the burden on the private sector, but—I only speak for myself, of course—we are trying to keep in mind that in attempting to minimize the burden on the private sector we do not lose track of the consumer side, or the public interest side, and we want to make provision for that.

It is with that in mind that I think your appearance here today is most welcome, because it enables us possibly to have the advantage of somebody who is involved in representing the public interest in the regulatory process.

Let me begin my questioning by trying to establish this distinction: We have spoken of regulation and we have come to realize—at least, I have—that this means regulation in the pure sense, that is, subordinate legislation passed and enacted by government, but it also appears to extend to the actions and activities of regulatory agencies, which may or may not involve written laws.

[Translation]

approfondie et la nécessité d'obtenir des solutions assez rapidement.

J'ai affiché un dessin humoristique dans mon bureau d'Ottawa qui présente à peu près ce problème. On y voit un homme qui se prépare à réparer le changement de vitesse de sa voiture et qui consulte pour ce faire un manuel lui donnant l'indication suivante: commencer par enlever la transmission. Il n'est pas question qu'une simple recommandation d'un comité permette de résoudre tous les problèmes, mais l'on se félicite de voir qu'il s'agit là au moins d'un pas dans la bonne direction. Il est temps de faire quelques changements. Je vous remercie, messieurs. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Je donne la parole à monsieur Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais, monsieur Schultz, vous exposer quelques-unes de mes préoccupations d'ordre général en commençant, ainsi que monsieur Duncan l'a mentionné, par le mandat du comité. Le mandat que nous a confié la Chambre des communes est de procéder à un examen et de faire le compte rendu de la réglementation du gouvernement de façon à alléger le fardeau du secteur privé. Je le cite parce que l'on y part apparemment du principe que le secteur privé est surchargé de réglementation.

Partant de ce mandat, notre comité a donc élaboré un certain nombre de propositions visant, en fait, à alléger le fardeau de la réglementation pour le secteur privé. Mais ce faisant, il s'est aperçu immédiatement que chaque médaille avait son revers et que c'est tout le problème de la réglementation qu'il faut envisager sans se demander si on doit l'alléger ou la renforcer. Il y a la façon de voir de l'industrie et celle du consommateur. C'est cette démarche qui nous a amenés, je crois, à faire les propositions 23 et 24 concernant l'intérêt public et sa représentation.

Pour être clair, j'imagine que notre comité est bien en fait chargé de prendre des mesures pour alléger le fardeau du secteur privé mais, et je parle en mon nom personnel bien entendu, il ne doit pas négliger pour cela le point de vue du consommateur et l'intérêt du public.

C'est en ce sens qu'à mon avis votre comparution aujourd'hui est tout là fait la bienvenue, car elle nous permet de tirer parti d'une organisation chargée de représenter l'intérêt du public dans le cadre du processus de réglementation.

Avant de passer aux questions, je voudrais établir la distinction suivante: en parlant de réglementation, nous nous sommes rendus compte finalement, du moins ce fut mon cas, que l'on parlait aussi bien de réglementation au sens vrai du terme, c'est-à-dire de législation subordonnée, adoptée et promulguée par le gouvernement, mais aussi des actions et des activités des

[Texte]

Now, let me ask you first: does your group respond to both aspects of regulation; that is, the written law as well as the activity of regulatory agencies?

Mr. Schultz: Historically, we have been involved mostly in appearing before regulatory agencies and representing groups in that area. We do have groups that consult us from time to time who, themselves, are involved in participating in the regulation-making process in the sense of subordinate legislation. They ask us for advice and so on, and we get involved in that way.

Those are usually groups that can present their own briefs and participate in whatever meetings and so on are held, but they want advice on how the legislation works, and so on, or how they could fit a certain request into the scheme of an act.

There is nothing that would prevent us from getting involved in that area, but it is really not an area that has been very open to public interest participation. I would expect that, as that area opens up, we would become more involved in that kind of role.

We did, in connection with our appearances before the CRTC in particular, make submissions to the CRTC on their rule-making procedure when they were establishing rules, and so on, for hearings.

Dr. Duncan: You have to understand, I think the structure of the centre. The centre is, as we referred to it in a shorthand fashion, a non-profit law firm. We do not take positions on behalf of ourselves; we have clients, and the clients have had two kinds of concerns, most frequently appearances before a tribunal, occasionally advice and the preparation of a submission which is leading to subordinate legislation that is being drafted by a particular department.

I think there is another side of the centre which is important to put in that particular context, and that is the training side, perhaps one of the most under-considered areas in this field; the need to ensure that groups which can really adequately put forward their own point of view if they are given a bit of training are given that training, and to ensure that they have the opportunity to deal direct with the departments while that particular drafting process is going on.

Mr. Crosby (Halifax West): Just to put it on record, one of the thought that exists in my mind is that there may be some procedure analogous to the legislative process applied to the regulation-making process, so that at some point there would be the equivalent of a standing committee of the House or, in the case of the provincial legislatures, whatever committees they have, that would review regulations in the same way the standing committees from time to time review legislation. If we could open up the regulation-making process in that way, would you see your organization perhaps having a role?

[Traduction]

organismes de réglementation qui comportent ou non des lois écrites.

Ma première question sera donc la suivante: votre organisation s'intéresse-t-elle aux deux aspects de la réglementation, c'est-à-dire à la loi écrite comme aux activités des organismes de réglementation?

M. Schultz: Par le passé la majeure partie de nos activités consistaient à comparaître devant des organismes de réglementation et à représenter des groupements dans ce domaine. Certains groupements qui nous consultent à l'occasion participent en ce qui les concernent au processus d'élaboration de la réglementation qui relève des législations subordonnées. Ils nous demandent par exemple des conseils et c'est de cette façon que nous participons indirectement.

Il s'agit généralement de groupements en mesure de présenter leurs propres mémoires et de participer aux réunions qui sont organisées, mais ils ont besoin de conseils sur la façon dont la législation opère, de façon à pouvoir introduire certaines modifications dans le cadre de la loi.

Rien ne nous empêche d'intervenir dans ce domaine si ce n'est qu'il n'a jamais été très favorable à la participation des groupements d'intérêt public. Je pense que lorsque ce sera le cas, nous interviendrons davantage.

Nous avons présenté des mémoires au CRTC en particulier, lors de nos comparutions devant cet organisme, au sujet de la façon dont il élaborait ses règlements concernant les audiences.

M. Duncan: Je pense qu'il faut que l'on comprenne bien la structure du Centre. Comme l'indique le raccourci qui nous a servi à le qualifier, le Centre est une société juridique à but non lucratif. Nous ne prenons pas personnellement position: nous avons des clients et ceux-ci ont deux types de préoccupations. Le plus fréquemment, il s'agit de comparaître devant un organisme de réglementation et, parfois, de demander des conseils lors de la préparation d'un mémoire qui porte sur une législation subordonnée en cours d'élaboration au sein d'un ministère particulier.

Je pense qu'il convient de souligner un autre aspect du Centre et qui concerne la formation. C'est peut-être là un des domaines les plus sous-estimés: la nécessité de faire en sorte que les différents groupements puissent faire valoir eux-mêmes leurs points de vues de manière valable. Il faut pour cela leur dispenser une certaine formation qui leur permettra de traiter directement avec le ministère concerné, au cours de l'élaboration des règlements.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pour que tout soit bien clair, j'ai dans l'esprit la possibilité d'instituer une procédure analogue à celle du processus législatif en l'appliquant à la réglementation, qui permettrait de disposer à un moment donné de l'équivalent d'un comité permanent de la Chambre ou des comités qui remplissent ces fonctions dans les différentes législatures provinciales, qui seraient chargés de passer en revue la réglementation comme le font régulièrement les comités permanents au sujet de la loi. Si l'on pouvait élaborer une

[Text]

• 1205

Dr. Duncan: Yes, I think there is no doubt about that. I think the concern we would have to begin with is literally the problem you are facing right now. You are a committee, you are functioning as such, you are seeking advice. You are not simply sitting back waiting for people to come forward; you have been trying to dig it out, but you are not being overly successful in digging out individuals.

Your private sector is really groupings of individuals, and it is that public interest we are trying to dig out ourselves, trying to find a way of representing it to organizations such as yourselves, or a department that is in the process of drafting one particular regulation. The concern is that there has to be a mechanism built in, and it is not one solution; it is not the idea of a single, government, public interest advocate; it is a plethora of those.

Mr. Crosby (Halifax West): Just briefly, because our time is limited, moving to the regulatory agency field in which apparently you have been involved, one of my concerns—and I, like you, am a lawyer—is that there is too much legalism involved in the regulatory agency activity; that is to say, it is too much identified with a court of law, strict procedures, and so on, and I think there are some people that would move lawyers out of that process altogether if that were possible or reasonable. Mr. MacLellan, next to me, has just winced but...

Mr. MacLellan: Perish the thought.

Mr. Crosby (Halifax West): ... we have this complaint from people. One of the solutions may lie in trying to reduce the complications of the procedures so that people can appear direct before these regulatory boards. What is your attitude towards that? I do not expect any preordained comment, but what is your reaction to government regulatory agencies simply being opened up so that anybody can go in there and make their case?

Mr. Schultz: Well, the question you have asked is something that I have given a lot of thought to; in fact, I gave a lot of thought to it when I was a law student, because I always thought it was a nasty business to get lawyers, to get these things all formalized when people could simply stand up and say what was really on their minds. The difficulty there is that while industry will tell you that they would like to resolve these things amicably, and why can people not come and tell us what their concerns are and let the board deal with them?

When people do that, they get massacred in presentation. They do not understand the procedures. They step on the chairman's toes by not saying thing just the right way, or they do not know who is who, or they do not quite know how to get

[Translation]

procédure de ce genre, pensez-vous qu'une organisation comme la vôtre aurait un rôle à jouer?

M. Duncan: Oui, je pense qu'il n'y a aucun doute à ce sujet. À mon avis, nous devons commencer par nous préoccuper des problèmes que vous éprouvez dans cette enceinte. Vous êtes un comité, vous fonctionnez en tant que tel et vous recherchez des conseils. Vous ne vous contentez pas d'attendre que les gens viennent vers vous, vous avez essayé d'aller les chercher. Toutefois, vous n'avez pas réussi à aller chercher beaucoup d'individus.

Votre secteur privé se compose en fait de groupements d'individus, et ce sont ces individus qui représentent l'intérêt public que, pour notre part, nous nous efforçons d'aller chercher, que nous cherchons à représenter auprès d'organisations telles que la vôtre ou des ministères en train d'élaborer une réglementation. Nous voulons que l'on instaure un mécanisme sans chercher à imposer une solution unique. On ne veut pas d'un défenseur unique de l'intérêt public auprès du gouvernement; il faut qu'ils soient le plus nombreux possible.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je reviendrai rapidement, car le temps nous est compté, au secteur des organismes de réglementation auxquels vous avez apparemment participé. L'une de mes préoccupations et, comme vous, je suis un avocat, c'est que le juridisme a envahi les organismes de réglementation; ces derniers s'identifient beaucoup trop à des cours de justice en adoptant des procédures strictes, etc., et je pense que certaines personnes aimeraient qu'on en éloigne complètement les avocats, si c'était possible et raisonnable. Monsieur MacLellan, qui est assis à côté de moi, vient de grimacer mais...

M. MacLellan: Que Dieu nous garde.

M. Crosby (Halifax-Ouest): ... les gens nous font ce genre de reproches. L'une des solutions consisterait à essayer de simplifier les procédures de ces commissions de réglementation pour que les gens puissent y comparaître directement. Que pensez-vous de cela? Je ne cherche pas une argumentation élaborée, je voudrais simplement connaître votre réaction lorsqu'on vous propose de simplifier le fonctionnement des organismes de réglementation du gouvernement pour que tout le monde puisse s'y présenter personnellement et se faire entendre.

M. Schultz: La question que vous venez de poser me préoccupe depuis longtemps, j'y pensais déjà lorsque j'étais étudiant en droit car j'ai toujours estimé qu'il n'était pas très loyal de prendre des avocats et de faire les choses de manière tellement formelle qu'un simple particulier ne peut plus prendre la parole et dire ce qu'il pense vraiment. L'industrie va vous dire qu'elle aimerait régler les problèmes à l'amiable et que les gens lui fassent part simplement de leurs préoccupations, afin que la commission puisse en tenir compte.

Le malheur, c'est que lorsque les gens agissent ainsi, ils sont complètement écrasés par le système. Ils ne comprennent pas les procédures. Ils dérangent le président en intervenant mal à propos, ils ne savent pas à qui ils s'adressent, ne savent pas à

[Texte]

up on their feet and say something, and they throw in a lot of things that may be a concern to them . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Schultz, I think I appreciate what you are saying. My point was simply, would you rather see us move in that direction?

Mr. Schultz: I think it is inevitable. The point I am making is that industry would like to try to move lawyers out on the one hand, but on the other hand they are the professionals when they make a presentation. Someone who walks in there without professional assistance is dead.

The Chairman: Mr. Cook, please.

Mr. Cook: I am trying to get my stopwatch started to make sure I get my full time.

The Chairman: I will tell you; do not worry.

Mr. Cook: Gentlemen, some of the answers during your brief, I realize, are to some of the questions that I want to deal with. Hypothetical we just made a decision; we cut off all public funds of any kind for public interest groups. Is justice going to be denied if we do that?

Dr. Duncan: It certainly would be if you still allowed, either the allowable expense in the regulated industry sense, or a tax deduction in the tax sense, the cost of private industry's putting forward their point of view. There has to be a balanced treatment here somewhere.

If one argues that you should not provide support for a public interest group, or any particular intervenor in a regulatory hearing, my response is, that is fair, but then let the shareholders of the particular regulating utility pay the cost of presenting their case as well.

I think both of those are extreme positions. I would far rather move back to the position that most industry in Canada is now proposing, and that is there ought to be funding. The problem is, how?

Mr. Cook: All right. Now do we avoid the professional intervenor, and now I am talking about, I suppose, partially the academic community. I am not talking about your group, now; I am talking partially about the academic community, but I am talking about, in a different context, the ambulance chaser, the guy who looks around for the advocacy role because he makes a big fee out of it and the government pays him for doing this. Frankly, we have already seen some of this kind of activity where you have litigation being stirred up, or making a brief or applying simply for the sake of doing it. How do you avoid that kind of thing if you have public funding?

• 1210

Dr. Duncan: I have two responses to that. First, I am not sure that the perception that there is a whole bunch of us out in this world of the public interest groups intervening and tying up the process is a correct perception. If you want to look at the major hearings—and Nick could perhaps give you some of the specific examples—some of the longest hearings in this country, some of the ones that have been touted as examples of

[Traduction]

quel moment intervenir et disent des choses qu'ils peuvent avoir à regretter . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre, monsieur Schultz, je comprends bien ce que vous dites, mais je voulais simplement vous demander, aimeriez-vous que nous agissions en ce sens?

M. Schultz: Je crois que c'est inévitable. Ce que je voulais faire comprendre, c'est que l'industrie voudrait d'un côté se débarrasser des avocats mais, de l'autre, elle reconnaît que ce sont des professionnels. Celui qui intervient sans se faire aider par un professionnel n'a aucune chance.

Le président: Monsieur Cook, s'il vous plaît.

M. Cook: Je suis en train de remonter mon chronomètre pour être sûr de bénéficier du temps qui m'est alloué.

Le président: Je vous avertirai, n'ayez crainte.

M. Cook: Je me rends compte, messieurs, que vous répondez dans votre mémoire à un certain nombre de questions que je me pose. Supposons que nous prenions la décision suivante: supprimer toute subvention publique à l'intention des groupements de défense des intérêts du public. La justice en souffrirait-elle si nous agissions ainsi?

M. Duncan: Sans aucun doute, si vous continuiez à autoriser les frais déductibles à l'industrie réglementée ou les déductions fiscales correspondantes qui correspondent aux coûts de l'intervention de l'industrie privée. Il faut une certaine impartialité dans le traitement.

Je veux bien que l'on refuse d'aider financièrement un groupement d'intérêt public ou une autre partie intervenant au cours d'une audience de réglementation, à condition que les actionnaires de la société réglementée correspondante aient eux aussi à payer leur intervention.

Je pense que ce sont là deux cas limites. Je préfère m'en tenir à ce que préconisent la plupart des entreprises canadiennes qui sont en faveur d'un financement. Le problème est de savoir quel type de financement.

M. Cook: Très bien. Comment allez-vous faire maintenant pour éviter l'apparition des professionnels et l'intervention, et je fais allusion ici en partie au monde des diplômés. Je ne me réfère pas à votre groupement en particulier, je parle en partie du monde des diplômés, du chasseur de primes, de la personne qui adopte un rôle de défense des intérêts du public pour retirer des honoraires élevés du gouvernement. Reconnaissez que nous avons déjà fait l'expérience de ce genre d'activités et que l'on a déjà vu des poursuites être intentées, ou des mémoires être envoyés, par simple caprice. Comment allez-vous éviter ce genre de choses avec un financement public?

M. Duncan: J'ai deux arguments à vous opposer à ce sujet. Tout d'abord, je ne suis pas sûr que l'on interprète correctement la réalité lorsque l'on dit qu'un grand nombre de groupements de défense des intérêts du public sont constamment aux aguets, prêts à intervenir. Si l'on prend le cas des principales audiences, et Nick pourrait peut-être vous donner des exemples précis, celles qui ont duré particulièrement longtemps et

[Text]

what happens when you let intervenors come in, you will discover that of the 32 intervenors there was one public interest group and 31 various industry groups. We can pick specific examples if you want those. I do not think that history has shown to date that that is a real problem.

Mr. Cook: You have examples?

Mr. Duncan: There are specific examples that one could turn to, yes. Generally, turn to the groups that are out there right now and ask for their advice on who gets the funding; turn to the people like the Consumers' Association of Canada; turn to the people like the Public Interest Advocacy Centre. We are a self-regulating industry in our own way, I guess.

Mr. Cook: Okay. The next question, then. So we do have public funding to such as the centre. Then are we placing you in a preliminary judgment role? How do you determine which is the Messiah and which is the crackpot when anybody comes to you asking for help in intervening in anything? Who determines that? Are you not then providing a judicial function and attempting to separate the Messiah and the crackpot?

Mr. Schultz: We have to make a judgment call; there is no doubt about that. We make a judgment call about who the client group may be. The Consumers' Association, in their regulate industries program, have to make a judgment call about what case or what position or what issue they are going to take or represent on behalf of their members. I think the only control that you can exercise is that these decisions be made by a responsible board. We have, on our board, representatives of various types of groups. We have a representative of a native group, an antipoverty group, and so on. We also have lawyers, so that we get some balance there. And I think that the Consumers' Association, in their board . . .

Mr. Cook: You have a good board, but really, in effect, you are making the decision as to whether or not somebody does get an intervention because you have the funding. Is that correct?

Dr. Duncan: We are not going to represent the world and we do not claim to represent the world. A decision has to be made. When you are dealing with public funds, you put them in trust with a group, and that is precisely what has happened with the grant that comes to the Advocacy Centre.

Mr. Cook: I gather from your brief that you disagree with the concept of—well, I suppose, as an analogy—the public defender role, where it is an arm of government and almost civil service, but where it does perform the public defender role in all hearings of various kinds, you would far rather see that outside of government so that justice not only appears to be done, but is done, or vice versa.

[Translation]

que l'on a cité en exemples pour nous avertir des dangers qui nous guettaient lorsqu'on laissait libre cours à l'intervention, on s'aperçoit que sur 32 parties ayant intervenu, 31 appartiennent à l'industrie et une seule était un groupement d'intérêt public. On peut vous donner des exemples précis si vous le désirez. Je ne pense pas que jusqu'à présent ce que vous nous dites ait été un véritable problème.

M. Cook: Vous pouvez nous citer des exemples?

M. Duncan: Oui, on peut citer des exemples précis. De manière générale, adressez-vous aux groupements qui existent d'ores et déjà et demandez leur qui bénéficie du financement; demandez, par exemple, à l'Association canadienne des consommateurs ou au Centre pour la promotion de l'intérêt public. J'imagine que nous sommes, à notre manière, une industrie autoréglementée.

M. Cook: Très bien. Je passe donc à la question suivante. Donc, nous finançons publiquement un centre comme le vôtre. Allons-nous vous demander de procéder à un jugement préalable? Comment allez-vous déterminer qui mérite d'être aidé et qui ne l'est pas parmi les multiples solliciteurs qui vont vous demander d'intervenir? Qui va juger? Ne serait-ce pas là vous confier un rôle judiciaire en vous demandant de distinguer le bon grain de l'ivraie?

M. Schultz: Il nous faudra faire des jugements de valeur, n'en doutons pas. Il nous faudra faire des jugements au sujet des clients. L'Association des consommateurs devra, dans le cadre de son programme des industries réglementées, décider quel genre d'affaires elle va soulever ou quelle position elle va adopter pour représenter les intérêts de ses membres. Le seul moyen de contrôle que vous pouvez exercer consiste à dire que ces décisions devront être prises par un conseil responsable. Notre conseil regroupe des représentants des différents groupements. Nous avons un représentant d'un groupement d'autochtones, un représentant d'un groupement de lutte contre la pauvreté, etc. Nous avons aussi des avocats, de sorte que nous maintenons un certain équilibre. Et je pense que l'on trouve dans le conseil de l'Association des consommateurs . . .

M. Cook: Vous avez un bon Conseil. Il n'en reste pas moins que vous avez décidé qui va intervenir et qui ne va pas le faire, car c'est vous qui recevrez la subvention. Est-ce normal à vos yeux?

M. Duncan: Nous n'allons pas représenter le monde entier et nous n'avons pas la prétention de le faire. Il faut qu'une décision soit prise. Lorsque l'on procède à un financement public, on le confie aux soins du groupement qui en bénéficie. C'est précisément ce qui se passe avec la subvention du Centre pour la promotion.

M. Cook: Je suppose, en lisant votre mémoire, que vous n'êtes pas d'accord avec le principe de ce que l'on pourrait appeler le rôle de défenseur public, qui constituerait une branche du gouvernement et ferait pratiquement partie de la fonction publique et que, lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts du public dans des audiences de différentes natures, vous préférez de loin que ce défenseur reste en dehors du gouvernement, de façon à ce que non seulement on ait l'impression que justice est faite, mais qu'elle soit faite en réalité, ou vice versa.

[Texte]

Dr. Duncan: I do not think there is any one public position. We do not claim to represent all of the public interest in any given case. We represent a particular spectrum of the client groups we are dealing with. If you try to put that onus on one office, the office of the public defender, how is he going to balance off the needs of a particular user of telephone service in rural northern Ontario against a businessman's needs in downtown Toronto? They are both members of the public. I do not think you can have one individual. The function of the tribunal itself is to balance off all of those things. What we are talking about is ensuring that all of the cases are put before the tribunal.

Mr. Cook: Then, gentlemen, the answer to the public interest being heard is substantial funding for an independent outside organization such as your own group, with a very carefully selected board, to ensure that the public interest, regardless of what the various public interests, may be served where they cannot pay it themselves. In other words, almost a question of legal aid comes into it then. Is that correct?

Dr. Duncan: Civil legal aid. I would not say it is one organization. I would be strongly opposed to the concept of one independent organization as I am to the concept of one branch of government. It is several organizations. If one could dream up the ideal selection of individuals to make up our board of directors, we still would not represent all of the various groups that should be represented. I think you are looking at several. I think, if you are talking about substantial funding also, it is not substantial in terms of the total number of dollars we are talking about. Far more I would like to see substantial funding put into training individuals and small groups in how they can put forward their own case so that we do not have to go through this particular middleman role.

• 1215

Mr. Cook: But we have just heard an explanation that, really, you do need the strong advocate and the skilled advocate, and so on. Now you are suggesting you are going to start from scratch and train somebody to do this?

Dr. Duncan: We are actively; that is part of the program of the centre right now, to provide training. The Donner Foundation has provided a very generous grant to experiment in this area and we think it is being very successful. You cannot do it in all cases. You cannot allow an individual and you cannot train an individual—take a native group—to come forward and present their case before the Supreme Court of Canada.

At some point, it shifts from the individual being able to deal with the case to the point where there is need for legal services. But, as low down as you can go on the totem pole, that is where you want the individual to be able to talk. Let him carry his case as far as he can, trained, delivering a

[Traduction]

M. Duncan: Je ne pense pas qu'il y ait une position de défense des intérêts du public déterminée une fois pour toutes. Nous ne prétendons pas représenter l'ensemble des intérêts du public dans chaque cas particulier. Nous représentons une catégorie particulière de clients avec lesquels nous traitons. Par contre, si l'on nous confiait une telle charge de défense générale des intérêts du public, comment pourrait-on parvenir à concilier les intérêts d'un petit utilisateur des services téléphoniques dans la région rurale du Nord de l'Ontario et ceux d'un homme d'affaires installé au centre-ville de Toronto? Tous deux font partie du public. Je ne pense pas qu'on puisse se référer toujours au même individu. Le rôle de l'organisme de réglementation est de tenir compte de tous ces intérêts divers. Nous voulons faire en sorte que tous ces intérêts puissent se faire entendre devant l'organisme de réglementation.

M. Cook: Donc, messieurs, pour que l'on tienne compte de l'intérêt public, il faut qu'une organisation indépendante telle que la vôtre bénéficie d'un financement substantiel et qu'elle se dote d'un conseil d'administration choisi avec soin pour s'assurer que les différents intérêts du public y sont représentés quand ils n'ont pas des possibilités financières suffisantes. En d'autres termes, c'est en quelque sorte le principe de l'aide juridique. C'est bien ça?

M. Duncan: Une aide juridique publique. Je ne dis pas qu'il faut qu'il y ait une organisation. Je suis très fortement opposé au principe d'une organisation indépendante unique, comme je suis opposé à un service du gouvernement unique. Il faut plusieurs organisations. Même si notre système de sélection des candidats au sein de notre conseil était idéal, nous ne représenterions pas les différents groupements qui doivent être représentés. Je pense que l'on doit envisager plusieurs organisations. A mon avis, il n'est pas nécessaire d'envisager un financement substantiel en valeur absolue, c'est-à-dire en nombre de dollars venant subventionner ces organisations. Je préférerais de beaucoup que l'on accorde des sommes substantielles à la formation d'individus et de petits groupements qui seront alors en mesure de présenter leur propre affaire et nous éviter de jouer un rôle d'intermédiaire.

M. Cook: Vous venez pourtant de nous expliquer que l'on a, de toute façon, besoin d'un défenseur fortement structuré et très qualifié, etc. Proposez-vous que nous repartions de zéro et que nous formions quelqu'un pour ce faire?

M. Duncan: Nous participons activement à la formation en ce moment, cela fait partie du programme du Centre. La Fondation Donner nous a octroyé une subvention très généreuse pour faire des expériences dans ce domaine, et nous pensons avoir eu beaucoup de succès. Il n'est pas possible de le faire partout. Il n'est pas possible de former une personne ou un groupement d'autochtones de façon à ce qu'ils puissent plaider une affaire devant la Cour suprême du Canada.

A un moment donné, l'individu doit remettre l'affaire entre les mains d'un service juridique. Mais c'est à la base qu'il faut que l'individu puisse se faire entendre. La formation dispensée doit lui permettre de mener sa barque lui-même aussi loin qu'il le peut et de faire connaître précisément ses préoccupations.

[Text]

precise statement of what his concerns are. The only way he is going to be able to do that is to give him training and give him experience.

The alternative is just to let him in before the tribunals and let him learn by experiment. I do not think that is necessary. I think we can do an awful lot of the training outside the actual hearing room and speed up the process.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

The Chairman: Thank you, very much. Our compliments on your time limits, Mr. Cook. Can we turn to Mr. Berger?

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Schultz, in the first paragraph on page three, you note that procedures which are fair from one point of view often have the practical result of barring those who lack skills, organization and resources from effective participation. Can you provide us with a specific example of what you mean by that?

Mr. Schultz: I am referring to boards like the NEB or the CRTC that have well-established rules of procedure, very much like a court's rules of procedure. You have to file a certain document in a certain form. Even if it can be on any kind of paper, it has to say certain things and, if you do not say them, then the applicant, if it is a pipeline company or a telephone company, can move to strike out your intervention because you did not properly declare your interests in the thing, or describe the group, or something else. Where deadlines are quite rigid, groups may not appreciate that; evidence has to be prepared in a certain form and circulated in a certain fashion; affidavits of service are required for documents—all of these minute, technical kinds of things.

And they are unavoidable. If you have a hearing like a pipeline hearing or a rate hearing such as the National Energy Board conducted with respect to Interprovincial Pipelines that went on for 18 months—it had dozens of industry intervenors and cost participants hundreds of thousands of dollars apiece to slog through it. You have to have procedures that are going to ensure that everybody at the hearing knows what everybody else is doing all the time and that there are rules that everyone knows that, well, now we move into this stage of the hearing, and someone is not going to come running along later and say, "Well, pardon me, I have something to say about . . .

Mr. Berger: You are not suggesting, then, that these be changed?

Mr. Schultz: No.

Mr. Berger: They are necessary, right?

Mr. Schultz: They are necessary. In some cases you can tinker and change things, but the general scheme requires, if you are dealing with complex hearings with a number of parties, rules of procedure.

Dr. Duncan: They have to be flexible. You have to provide an opportunity for additional input and it cannot be a licence

[Translation]

Seules la formation et l'expérience lui permettront d'y parvenir.

L'autre solution consiste à le laisser se débrouiller devant les organismes de réglementation pour qu'il acquière de l'expérience. Je ne pense pas que ce soit utile. Il faut, à mon avis, qu'il bénéficie d'une grosse dose de formation à l'extérieur de la salle d'audience, ce qui lui permettra de progresser plus rapidement.

M. Cook: Je vous remercie messieurs.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Mes félicitations, monsieur Cook, vous avez su respecter le temps imparti. Je donne la parole à monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Monsieur Schultz, vous nous faites remarquer, au premier paragraphe de la page 3 de votre mémoire, que des procédures qui paraissent équitables au premier abord ont pour conséquence pratique d'interdire à ceux qui n'ont pas les compétences, l'organisation et les ressources suffisantes de participer efficacement. Pouvez-vous nous donner des exemples précis de ce que vous entendez par là?

M. Schultz: Je me réfère à des commissions telles que le CNE ou le CRTC qui possèdent des règles de procédure bien établies à l'image des règles de procédure des cours de justice. Tel document doit être déposé sous une certaine forme et, même si la papier n'est pas imposé, il faut qu'il mentionne telle ou telle chose et, si ce n'est pas le cas, le demandeur, que ce soit une société de transport par oléoduc ou une compagnie de téléphone, peut faire annuler votre intervention pour vice de forme. Les délais sont assez stricts et les différents groupements ne s'en rendent pas toujours compte; les preuves doivent être présentées sous une certaine forme et remises sous une autre; les documents doivent être signifiés en bonne et due forme, et toute une procédure détaillée doit être respectée.

Cela est d'ailleurs inévitable. Lors d'une audience qui s'applique à des oléoducs ou à des tarifs, comme ce fut le cas lorsque le Conseil national de l'énergie a tenu des audiences pendant 18 mois au sujet des oléoducs interprovinciaux, des dizaines et des dizaines de représentants de l'industrie interviennent, et chacun des participants y consacre des milliers de dollars. Il faut donc disposer de procédures permettant de s'assurer que tout le monde au cours des audiences sait à tout moment ce que font les autres, et à quel moment il lui faut intervenir pour ne pas avoir à dire plus tard, lorsque son tour est passé depuis longtemps: «Excusez-moi, je voudrais vous parler de . . .

M. Berger: Vous ne voulez donc pas qu'on les modifie?

M. Schultz: Non.

M. Berger: Elles sont donc nécessaires?

M. Schultz: Elles sont nécessaires. Certaines modifications pourraient être faites dans certains cas mais, en règle générale, lorsqu'il s'agit d'audiences complexes qui réunissent un grand nombre de parties, il faut des règles de procédure.

M. Duncan: Il faut faire preuve de souplesse et permettre aux gens d'apporter des informations sans leur accorder le

[Texte]

to make libelous statements. On the other hand, it has to be an opportunity that meets the particular capabilities of that group. They cannot afford to have a lawyer sitting there for 18 months on one particular hearing.

Mr. Berger: You mentioned the Tapirisat case saying that in Cabinet appeals, and so forth, there should be requirements for fairness. But you have to have certain rules, and so forth, and notices have to be served on parties and you cannot avoid those kinds of things.

• 1220

Dr. Duncan: We are not saying eliminate them. We are saying be flexible where the need arises. If you have a member of your committee who was counsel for a particular interest group in a particular hearing; it was a long hearing, and that interest group was able to afford counsel. During the course of that particular hearing two other interest groups, namely the Consumers Association of Canada, Nova Scotia Branch, and the Ecology Action Centre, went bankrupt. They lost the total amount of their funds set aside for that hearing. They had to stop paying their lawyers, the lawyers stopped appearing. The hearing itself took four months, five months, the longest hearing in the history of that particular regulatory board. It was a major hearing. They were providing excellent input. How do you deal with that?

One of the ways you deal with it is to add an additional route at the end of the hearing which allows the individuals from those two organizations, not through their lawyers—themselves—to come forward and resummairize the points that they had wanted to make through their lawyers. That is just a matter of being flexible. The rule was there to ensure that the hearing proceeded with due course, with due direction, but with a degree of flexibility at the end.

• 1225

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Schultz: What I was trying to get at in that comment you were referring to, is to distinguish between procedures that are passably fair. In other words, here we have this procedure; anyone who complies with the rules can come in but because of their nature, unless a group has the professional skills to get through the door or have someone who can do it for them, like the advocacy centre providing the legal services, then they do not get through, and it was the question of ensuring that there is some active fairness involved, mainly, that steps are taken to see that the groups can develop the professional skills or be provided with legal counsel when appropriate, to make these things really fair in the true sense of the word.

Mr. Berger: All right. Mr. Cook asked a couple of questions about the matter of how to determine which public interest

[Traduction]

droit de faire des déclarations diffamatoires. D'autre part, il faut tenir compte des besoins particuliers de chaque groupe, et tous n'ont pas les moyens de détacher un avocat sur une affaire pendant 18 mois.

M. Berger: Vous nous avez parlé de l'affaire Tapirisat en alléguant qu'on devrait exiger des règles d'équité lors des appels interjetés devant le Cabinet. Mais il existe certaines règles, etc., les avis doivent être signifiés aux parties et l'on ne peut éviter ce genre de choses.

M. Duncan: Nous ne voulons pas les supprimer complètement. Nous voulons que l'on fasse preuve de souplesse lorsque c'est nécessaire. Imaginez que l'un des membres de votre comité soit le représentant juridique d'un groupement d'intérêt particulier au cours d'une série d'audiences déterminées. Les audiences se prolongent et le groupement d'intérêt en question a toujours les moyens d'avoir un représentant juridique mais, en cours de route, deux autres groupes d'intérêt, la section de Nouvelle-Écosse de l'Association des consommateurs du Canada et le Centre d'action écologique, font faillite. Ils perdent la totalité des crédits qu'ils avaient prévus pour les audiences. Ils doivent arrêter de payer leurs avocats, et ces derniers cessent de comparaître. Les audiences durent quatre mois, cinq mois, ce sont les plus longues qu'ait jamais tenues la commission de réglementation concernée, et leur importance est grande. Ces deux groupements offraient une participation intéressante. Comment allez-vous régler le problème?

L'une des façons de le faire est d'accorder, à la fin des audiences, la possibilité aux individus faisant partie de ces organisations de comparaître personnellement au lieu de le faire par l'intermédiaire de leurs avocats, et de faire connaître en substance leur point de vue. Il s'agit seulement d'une question de souplesse. La règle est là pour s'assurer que les audiences se déroulent en temps utile et de façon appropriée, tout en accordant la souplesse indispensable à la fin

M. Berger: Je vous remercie.

M. Schultz: Ce que je voulais faire comprendre au sujet de ce dont vous nous parliez, c'est qu'il faut prévoir des procédures raisonnablement équitables. En d'autres termes, la procédure est la suivante: quiconque se soumet aux règles peut intervenir mais, en raison de la nature des groupes concernés, à moins qu'il ne possède les qualifications professionnelles nécessaires qui lui ouvrent les portes, ou qu'il ne se fasse représenter par un organisme tel que le Centre pour la promotion qui lui fournit des services juridiques, il ne peut pas dans la pratique intervenir et il s'agit donc de faire en sorte que certaines règles d'équité soient respectées et, plus précisément, que l'on s'assure que les groupements en question se dotent des qualifications professionnelles nécessaires ou reçoivent des conseils juridiques appropriés pour que les choses se passent véritablement selon les règles de l'équité, au sens précis du terme.

M. Berger: Très bien. Monsieur Cook vous a posé une série de questions sur la façon dont on va déterminer la notoriété

[Text]

groups should have standing or should be funded. When we met officials from the TransCanada Telephone System they said the problem was not too little participation but too much, and they said that at the recent long distance telephone rate hearing before the CRTC there were 31 interveners.

What is your reaction to this comment? You indicated, I think, at that particular hearing all of them were industry representatives, but they implied that of the 31 interveners, probably most of them were representing, or purported to represent, some form of the public interest.

Mr. Schultz: I am not sure how they define the public interest. If the cable satellite network is a public interest group, then there were lots of public interest representatives there. In fact, of the 31 parties there were only a handful that could be described as public interest groups. There was the National Anti-Poverty Organization, which we represented actively at the hearing. The Consumers' Association participated actively at the hearing, and apart from that there was a native group that made a very brief written submission but did not get involved in cross-examining any witnesses. Apart from that, I think all the rest could be described as representatives of industry or industry associations, in one form or another.

Dr. Duncan: Such a statement merits being looked at.

Mr. Berger: Precisely. I do not know whether our staff has it, but could you provide us with a list of the interveners at that particular hearing, so that we can check it?

Dr. Duncan: Provided we do not have to pass judgment on whether the Government of Ontario or the Government of Quebec represent public interest groups, we will give you a complete list of who was present.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Cook: Are you suggesting that maybe they do not represent the public interest?

Mr. Duncan: I do not want to pass judgment on that, because where would they fit as distinct from the cable satellite network?

Mr. Berger: All right. Another suggestion made by the TCTS was that regulatory tribunals ought to have the power and duty to limit the number of parties who are judged best able to contribute to the matter before the agency. They suggested that before granting standing, the regulatory agency ought to take into consideration the size of the audited membership, past performance of the groups in previous regulatory hearings, the degree of involvement of the intervenor in pre-hearing proceedings and the extent to which the objectives and the interests of the organization are associated with the policy

[Translation]

des groupements d'intérêt public et leur éligibilité au financement. Les responsables du système téléphonique TransCanada que nous avons rencontrés nous ont dit que le problème n'était pas tant le manque d'intervenants mais le fait que l'on intervenait en trop grand nombre et que, lors de la dernière audience sur les tarifs téléphoniques interurbains devant le CRTC, il y avait 31 parties intervenantes.

Quelle est votre réaction à ce sujet? Vous avez indiqué, je pense, que tous étaient des représentants de l'industrie, lors de cette audience en particulier, mais ces responsables nous laissent entendre que la plupart de ces 31 parties intervenantes représentaient, ou prétendaient représenter, l'intérêt public sous une forme ou sous une autre.

M. Schultz: Je ne sais pas très bien comment ils définissent l'intérêt public. Si le réseau de télévision par câble des émissions transmises par satellite est un groupement d'intérêt public, il y avait donc dans cette affaire de nombreux représentants de l'intérêt public. En fait, on pouvait compter sur les doigts d'une main celles qui, parmi les 31 parties intervenantes, pouvaient être considérées comme des groupements d'intérêt public. Il y avait l'Organisation nationale d'anti-pauvreté, que nous avons représentée activement lors des audiences. L'Association des consommateurs a pris elle aussi une part active et il y avait un troisième groupe, un groupe d'autochtones qui a présenté un court mémoire écrit mais n'a pas participé aux contre-interrogatoires des témoins. Tous les autres, à mon avis, pouvaient être considérés comme des représentants de l'industrie ou des associations professionnelles sous une forme ou sous une autre.

M. Duncan: Une telle déclaration mérite d'être considérée attentivement.

M. Berger: Précisément. Je ne sais pas si notre personnel a la liste des parties ayant intervenu lors de cette audience, j'aimerais que vous nous la fournissiez pour que nous puissions la consulter.

M. Duncan: Je vous donnerai la liste de toutes les parties présentes qui vous confirmera mes dires à moins que l'on ne me demande de considérer le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement du Québec comme des groupements d'intérêt public.

M. Berger: Merci.

M. Cook: Entendez-vous par là qu'ils ne représentent pas l'intérêt public?

M. Duncan: Je préfère ne pas me prononcer là-dessus, en tout cas je ne vois pas en quoi ils se distingueraient du réseau de télévision par câble des émissions transmises par satellite.

M. Berger: Très bien. Le STTC propose par ailleurs que les organismes de réglementation aient la possibilité et le devoir de limiter le nombre des parties jugées à même de contribuer à l'audition d'une affaire. Il estime qu'avant d'accorder le droit d'intervenir, l'organisme de réglementation devrait tenir compte de l'audience de ces organisations, de leurs activités passées lors d'audiences de réglementation préalables, de leur degré de participation au stade préparatoire des audiences, et de la mesure dans laquelle les objectifs et les intérêts de ces organisations ont un lien avec le sujet considéré par l'orga-

[Texte]

matters before the tribunal. What is your reaction to setting up this type of criteria?

Mr. Schultz: I think there should certainly be some encouragement towards public interest groups that have substantially the same interest in the proceedings to co-operate with each other so that they do not cover the same ground. The rules for doing that already exist. They exist in the Rules of Evidence, which prevent people from cross-examining on something that somebody else has already cross-examined on. If something has been gone over in the evidence, it has been gone over. Whether one party or the other one does it, the fact that there may be fewer or more bodies in the room is not going to shorten or lengthen the proceeding, because the same ground will be covered.

The commission already has that power to control its own proceeding. What I see in that suggestion is that instead of simply looking at a group and saying, well, you represent subscribers—for example, in the telephone rate case, you have a right to be here which has in fact has always been the common law, I think, in that area, where people are going in effect to be taxed, they have a right to say something about it—I see them placing a greater burden on a tribunal for saying, you are a responsible group, and, you are not a responsible group.

• 1230

Now those kind of criteria may come in when it comes time to award costs at the end, which is why I refer to costs as a cash on delivery funding. If you have behaved irresponsibly or you have not co-operated properly with other groups, and so on, and have tried to be obstreperous, then you will not get your costs. But in terms of getting into the process, I do not think it would be entirely improper for the tribunal to have to decide before a hearing starts that some group, while it might have an interest, is not the kind of group they want to hear from. That is what the industry is trying to get you to do.

Mr. Berger: So therefore, let us basically say that those criteria would be used toward costs but they are too rigorous to determine standing.

Dr. Duncan: No, I think you can apply them to standing, but only carefully. It is not something that one does cavalierly. Awarding cost is yet another opportunity to apply the same kind of criteria. I think the tendency has certainly been that it is not a question of stopping an individual from appearing. If one looks at the courts and the recent decisions of the courts in this area, it is the same attitude.

Standing to appear is not a difficult hurdle anymore. What happens once you get to your feet is a different situation altogether. That is under the control of the court, if it is a hearing, or the tribunal. How you handle yourself and whether

[Traduction]

nisme de réglementation. Que pensez-vous de ce genre de critères?

M. Schultz: Je pense qu'il faudrait inciter de toute façon les groupements d'intérêt public qui défendent à peu près les mêmes intérêts lors d'une audience à collaborer entre eux pour ne pas se répéter. Des règles en ce sens existent d'ores et déjà. Il existe des règles de preuve qui interdisent de procéder à un contre-interrogatoire sur quelque chose qui en a déjà fait l'objet. Si l'on a laissé passer quelque chose lors de l'audition de la preuve, c'est perdu pour toujours, que ce soit l'une ou l'autre partie qui en soit responsable, et ce n'est pas parce que de nombreuses parties sont présentes dans la salle d'audiences que les procédures vont en être ralenties, parce que l'on reviendra toujours sur le même point.

La commission dispose d'ores et déjà du pouvoir de contrôler ses propres procédures. Ce que j'entrevois avec ce genre de propositions c'est que l'on ne va plus se contenter de dire simplement à un gouvernement donné, eh bien, vous représentez par exemple les abonnés, si l'on prend le cas d'une demande d'augmentation de tarifs téléphoniques, vous avez le droit d'être ici, ce qui est conforme, je crois, aux principes de common law qui dit que lorsqu'une personne va être taxée, elle a le droit de faire connaître son sentiment. L'organisme de réglementation aura maintenant une charge plus lourde qui consistera à déterminer qui est responsable et qui ne l'est pas.

Par contre, ces critères pourraient très bien être appliqués au moment où il s'agit d'analyser les coûts à la fin des audiences, ce que j'appelle la procédure du remboursement une fois qu'on a livré les services. Si un groupe ne s'est pas comporté de manière responsable, s'il n'a pas collaboré normalement avec les autres groupes, etc., s'il est intervenu à tort et à travers, ses coûts ne seront pas remboursés. Mais, pour en venir à la façon de procéder, je ne pense pas qu'il serait totalement inconvenant qu'un organisme de réglementation puisse déclarer, avant de tenir ses audiences, qu'il ne désire pas entendre tel ou tel groupe même si celui-ci peut avoir un certain intérêt dans l'affaire. C'est ce que l'industrie veut que vous fassiez.

M. Berger: Disons donc que ces critères pourraient être retenus lors de l'indemnisation des coûts mais qu'ils sont trop rigoureux pour décider de la participation.

M. Duncan: Non, je pense qu'on peut les appliquer à la participation mais avec beaucoup de précaution. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut faire à la légère. L'indemnisation des coûts offre une autre possibilité d'appliquer le même type de critères. Je pense que la tendance a été certainement de dire qu'il n'est pas question d'empêcher une personne de comparaître. C'est la même attitude que l'on voit dans les cours de justice lorsque l'on examine les récentes décisions prises à ce sujet.

La participation n'est plus considérée comme un obstacle difficile. Une fois que l'audience a commencé, la situation n'est plus du tout la même, il appartient à la cour de justice ou à l'organisme de réglementation d'orienter le cours des choses.

[Text]

you deviate from a particular issue is really under their control.

I think there is a perceptual problem here that is concerning me a little bit. To state that there is a need to create a barrier to entry, a need to have a hearing on standing, in effect, is to begin with the assumption that there are too many people clogging up the system. I am going to go back and reiterate the simple point. I do not think that is a real problem. I think that that is a perceptual problem. Let us look at the true evidence on that matter, then we may discover that this is perhaps a minor issue, the question of whether or not there is a need to have a standing hearing.

Mr. Berger: My last question, then. On the bottom of page 3 you make some sort of comment about a statement to this committee by Peter Meyboom. We have had difficulty trying to understand what you are getting at there. What do you mean by it?

Mr. Schultz: I think this is a reference to this Treasury Board socioeconomic analysis thing which, quite frankly, I had never even heard of. It is certainly nothing that I have ever been invited to participate in. I noted when I was looking through the people that they looked up, there was just an endless list of people whom I would describe as being involved with industry associations or the industry directly, and very few groups that you might consider environmental or consumer groups. There seemed to be sort of a token recognition that they ought to hear something from these groups, but on balance you had page after page of industry associations.

Mr. Berger: What do you actually say, though?

Dr. Duncan: The precise point I think we are trying to make here is that you cannot select in advance who is going to be interested in a particular issue. To state: here is a list of the 14 or 22 organizations that received copies of all studies that have an opportunity to input is, in effect, to decide in advance who represents the public interest. We are back to a question that was asked earlier. I think our point is, the need is not so much to be proud of the fact that you have a short list, but of the fact that you have gone generally to the public, and then listen to the response.

Why the Canadian Yachting Association, which I believe is one of the ones on the list, could any more represent the public interest in a socioeconomic study than a native organization, than an environmentalist group . . .

Mr. Berger: You have not had any involvement with the SETA Program.

Mr. Schultz: None.

Mr. Berger: You say you have never heard of it.

Mr. Schultz: I never heard of it until I saw that.

Mr. Berger: You did not read the Economic Council study where they talk about the SEIA Program.

Mr. Schultz: I have looked through the Economic Council study and read sections of it which were of interest to me but I missed the reference to that analysis or if I read it, I did not

[Translation]

C'est à eux de décider si vous vous comportez correctement et si vous vous écarterez de la question.

Il y a là un problème de conception qui m'inquiète un peu. Lorsque l'on dit que l'on doit imposer une barrière à l'entrée, qu'il faut que l'on décide qui doit participer, on parle en fait du principe qu'il y a là trop de gens qui encombrant le système. Je ne veux pas revenir là-dessus et reprendre mes arguments. Je ne pense pas que ce soit un véritable problème, c'est juste une question de conception. Si l'on examine les éléments de preuves disponibles, on va s'apercevoir que la question de tenir une audition pour décider qui doit participer est secondaire.

M. Berger: J'en viens donc à ma dernière question. Au bas de la page 3 de votre mémoire, je vois un commentaire au sujet d'une déclaration faite devant ce comité par Peter Meyboom. Nous n'avons pas très bien compris où vous vouliez en venir. Quelle est la raison de votre intervention?

M. Schultz: Je pense qu'il s'agit d'une référence aux analyses socio-économiques du Conseil du Trésor dont, bien franchement, je n'avais jamais entendu parler. Ce n'est certainement pas quelque chose à laquelle j'ai été invité à participer. En lisant le nom de gens que le Conseil du Trésor avait consultés, j'ai constaté qu'il y avait une liste interminable de gens que l'on peut considérer comme étant liés directement à l'industrie ou aux associations professionnelles et peu de groupes s'intéressant à l'environnement ou à la défense du consommateur. Il semble que l'on ait pensé qu'il fallait quand même consulter ces groupes pour le principe mais, en fin de compte, il y a là des pages et des pages d'associations professionnelles.

M. Berger: Que dites-vous donc en fait?

M. Duncan: Je pense que nous voulons dire précisément dans ce cas que l'on ne peut déterminer à l'avance qui va s'intéresser à telle ou telle question particulière et dire, par exemple, voilà la liste des 14 ou des 22 organisations à qui nous avons envoyé un exemplaire de toutes les études et qui ont eu la possibilité de donner leur opinion et, donc, de décider à l'avance qui représente l'intérêt public. Nous en revenons à la question posée précédemment. Nous disons donc que ce n'est pas la longueur de la liste qui compte, mais le fait de s'adresser véritablement au public puis d'écouter sa réponse.

Je ne vois pas en quoi l'Association canadienne de yachting qui, si je ne me trompe, figure sur la liste, serait plus représentative de l'intérêt public dans le cadre d'une étude socio-économique qu'une organisation d'autochtones ou qu'un groupe de défense de l'environnement . . .

M. Berger: Vous n'avez absolument pas participé au programme EISE.

M. Schultz: Absolument pas.

M. Berger: Vous dites que vous n'en avez jamais entendu parler.

M. Schultz: Jamais avant de le voir dans ce document.

M. Berger: Vous n'avez pas lu l'étude du Conseil économique qui parle du programme EISE?

M. Schultz: J'ai regardé l'étude du Conseil économique et j'ai lu des parties qui m'intéressaient mais je n'ai pas lu ce qui avait trait à cette analyse ou, si je l'ai lu, je n'ai pas compris

[Texte]

understand that they were referring to something that Treasury Board did. It is just something that I have never had any involvement with and it is not the kind of thing that . . .

Mr. Berger: I believe the Consumers Association was familiar with the SEIA Program, were they not?

Mr. Schultz: I think the reason for that would be that . . .

The Chairman: Mr. Berger, are you through? Can we move on?

Mr. Berger: Yes, thank you.

Mr. Cook: Can I intervene with one quick question? Gentlemen, as long as there is sufficient initial publicity as to any hearing, why should not acquiescence, the legal principle acquiescence, apply? Why should you go searching for people who may wish to intervene? That seems to be what you are inferring, you want to go searching for everybody who should be intervening. Why should not acquiescence apply of this case, or in any case?

• 1235

Dr. Duncan: Let us put it in simple terms. The publication of notice of regulations in the *Canada Gazette* does not constitute publication. If you take that stance, you can then take it down to the level of saying that publication of an ad or a hearing in the *Globe and Mail* is not likely to be read by many of the groups that we represent.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. MacLellan:

Mr. MacLellan: Gentlemen, I was just on the area of regulation making by government departments. You state that procedures and incentives must be established to ensure meaningful input before the regulations are put forward. Could you perhaps clarify exactly what you mean by meaningful input?

Mr. Schultz: I think meaningful input means an understanding of what the regulation is attempting to achieve, what the problems in the area may be, an understanding of perhaps of what other people's positions are on it; for example, if it is an environmental group, that they know what the industry is saying to the department and that they have an opportunity to comment on it, and by the same token that the industry has an opportunity to know what various environmental groups may have to say on it so that they can make a useful contribution with some understanding of what the department is thinking in the thing as well.

Dr. Duncan: Notice, fair hearing, access to the information, support to present a case.

Mr. MacLellan: You mention also that the private sector should have some input as well in all the regulations that are put forward. Do you feel that this is necessary, or do you feel that there should be some discretion shown in this regard and that this may not be a little cumbersome.

Mr. Schultz: I think who is consulted will depend on the nature of the regulation or the kind of area that it is directed into. The simple fact is that industry does have representation

[Traduction]

que c'était quelque chose qu'avait fait le Conseil du Trésor. Voilà une procédure à laquelle je n'ai jamais participé et ce n'est pas là le genre de choses que . . .

M. Berger: Il me semble que l'Association des consommateurs était familiarisée avec le programme EISE, n'est-ce pas?

M. Schultz: Je pense que la raison en est . . .

Le président: Monsieur Berger, avez-vous terminé? Pouvons-nous poursuivre?

M. Berger: Oui, je vous remercie.

M. Cook: Puis-je intervenir en posant rapidement une question? Messieurs, dans la mesure où une audience a reçu suffisamment de publicité, pourquoi ne pas appliquer le principe juridique: «Nul n'est censé ignorer la loi»? Pourquoi devoir aller chercher les gens qui peuvent avoir envie d'intervenir? Il me semble que c'est ce que vous voulez faire, vous voulez aller chercher tous ceux qui sont susceptibles d'intervenir. Pourquoi ne pas appliquer le principe que je viens de citer, dans cette affaire ou dans tout autre affaire de ce genre?

M. Duncan: Ce n'est pas difficile: la publication d'un avis de règlement dans la *Gazette du Canada* n'est tout simplement pas une publicité suffisante. Si l'on va par là, on peut dire que la publication d'une publicité ou d'un avis d'audience dans le *Globe and Mail* ne va pas toucher beaucoup de groupements que nous représentons.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Je reviens au domaine de l'élaboration de la réglementation par les ministères du gouvernement. Vous nous dites que l'on doit prévoir des procédures et des incitations visant à s'assurer d'une bonne participation de toutes les parties concernées avant que la réglementation ne soit élaborée. Peut-être pourriez-vous préciser exactement ce que vous entendez par bonne participation?

M. Schultz: Cela signifie, à mon avis, que l'on doit s'efforcer de bien comprendre ce que l'on veut obtenir avec la réglementation: quels sont les problèmes, quelles sont les positions des différentes parties en présence. Si, par exemple, un groupe de défense de l'environnement doit intervenir, il faut qu'il puisse savoir ce que dit l'industrie au ministère de façon à pouvoir opposer ses arguments. De son côté, il faut que l'industrie puisse savoir ce que les différents groupes de défense de l'environnement ont à dire sur le sujet, ainsi que ce que pense le ministère en cause.

M. Duncan: Avis, audience impartiale, accès à l'information, appui pour défendre son point de vue.

M. MacLellan: Vous dites aussi qu'il faudrait que le secteur privé participe lui aussi à l'élaboration des réglementations. Pensez-vous que cela est indispensable ou que l'on devrait exercer un pouvoir d'appréciation à ce sujet et ne croyez-vous pas que cela compliquerait quelque peu les choses?

M. Schultz: Je pense que c'est en fonction de la nature de la réglementation et du type d'industrie concernée que l'on saura qui va être consulté. Il est vrai de toute façon que l'industrie

[Text]

in an informal way. In fact, many departments I know do consult industry directly, but other industries have people in Ottawa who they pay to keep an eye on what departments are doing and to go out and chat with departmental staff people and find out what is going on, and invite themselves in when they are not invited. That takes a lot of resources, and what we are saying is that the rule should be the same for everybody and that everybody should play by the same rules and be playing in the same league when it comes to policy development.

Dr. Duncan: I am not sure I understood the real meaning of the question. Are you concerned that what we are proposing is a structure that would apply to all regulations? If that is the case, the answer is no.

Mr. MacLellan: It seemed to be a broad statement that there should be private input into regulations that are put forward. I would think generally speaking there should be some discretion used, and if there is that discretion do you have any bounds that you would put on such a discretion, any certain types of regulations that should be viewed by the private sector?

Mr. Schultz: It is not something that I have applied my mind to for the simple reason that we are not a public interest group in ourselves. We do not have some specific axe that we are grinding.

Dr. Duncan: I think this is related to the question Mr. Berger was asking a moment ago on the SEIA program. I have had some experience from the government side and I am familiar with the program. Certainly the Consumers' Association of Canada, with the regulated industry program which has also got a government connection, would have been familiar with it. I am not all surprised that many of the interest groups that are represented by the Advocacy Centre do not know about it, because they do not deal with the government department in that sense.

They are dealing generally with the regulatory tribunal so they are not at all familiar with it. Those who have dealt with a federal department, either on a federal-provincial basis or on an industry-government basis, would be quite familiar with it. But it is not something that is generally known and part of the reason for the fact that it is not generally known is that you almost a preselected group now that is involved in it and it is not taken back out to the general public.

Mr. MacLellan: Yes I know what you mean. Something else was discussed earlier too, and that is your comment that primarily your job is to act in the public interest and that you feel that commissioners and regulatory officers should act as judges in hearings and in judicial proceedings, administrative proceedings. Now, there have been some, such as Edgar Benson who says that he is acting in the public interest. Do you see that it would in any way interference with his role on an administrative tribunal to take that attitude? Do you think this would interfere?

[Translation]

est représentée de manière officieuse. D'ailleurs, à ma connaissance, de nombreux ministères consultent directement l'industrie et certains secteurs industriels ont des représentants à Ottawa qu'ils payent pour savoir ce que les ministères font, qui se chargent de parler avec les fonctionnaires et de se renseigner sur ce qui se passe, qui s'invitent eux-mêmes lorsqu'ils ne sont pas invités. Il faut pour cela disposer de ressources importantes, et nous disons que la règle devrait être la même pour tout le monde et que tout le monde devrait être placé à la même enseigne lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques.

M. Duncan: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris le véritable sens de la question. Votre préoccupation porte-t-elle sur le fait que nous proposons une structure qui s'appliquerait à l'ensemble des règlements? Si c'est le cas, je peux vous dire qu'il n'en est rien.

MacLellan: Il m'a semblé que vous généralisiez beaucoup lorsque vous proposez une participation du secteur privé à l'élaboration des règlements. Je pense, de manière générale, que l'on devrait faire preuve d'un certain pouvoir discrétionnaire et, dans ce cas, dans quelles limites l'exerceriez-vous? Certains types de règlement devraient-ils être examinés par le secteur privé?

M. Schultz: Je n'ai pas envisagé la question pour la simple raison que nous ne constituons pas un groupe de pression. Nous n'avons pas une cause particulière à faire avancer.

M. Duncan: Je pense que cela nous ramène à la question que monsieur Berger vient de poser au sujet du programme EISE. J'ai certains contacts avec le gouvernement et je suis familiarisé avec le programme. De son côté, l'Association canadienne des consommateurs, qui entretient des relations avec le gouvernement par l'intermédiaire de son programme des industries réglementées, doit sans aucun doute être elle aussi au courant. Je ne serais pas étonné que de nombreux groupements d'intérêt représentés par le Centre pour la promotion n'en ont pas connaissance parce qu'ils n'entretiennent aucune relation avec les ministères du gouvernement en tant que tels.

Ils ne traitent généralement qu'avec un organisme de réglementation, de sorte qu'ils ne sont pas familiarisés avec le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement. Ceux qui ont des contacts directs avec un ministère fédéral, qu'il s'agisse de relations fédérales-provinciales ou industrie-gouvernement, seront sans aucun doute familiarisés avec ce programme. Mais ce n'est pas quelque chose que tout le monde connaît et cela peut s'expliquer en partie par le fait que ce sont des spécialistes qui s'y intéressent et que le public en général n'en est pas informé.

M. MacLellan: Oui, je vois ce que vous voulez dire. Nous avons abordé un autre problème tout à l'heure concernant le fait que vous affirmez que votre rôle est avant tout d'agir dans l'intérêt public et que, selon vous, les commissaires et les agents de réglementation devraient agir comme des juges dans le cadre des procédures administratives. Toutefois, certains d'entre eux, tels qu'Edgar Benson, déclarent agir dans l'intérêt public. Pensez-vous que ce soit là leur rôle au sein des organismes administratifs? Pensez-vous que les deux choses soient compatibles?

[Texte]

• 1240

Dr. Duncan: I do not think I would suggest that anything that Ben Benson does is going to interfere with the decisions that he is likely to render . . .

Mr. MacLellan: Right, I just used him as an example.

Dr. Duncan: . . . or the treatment that he is likely to give an applicant. No. When you are dealing with a tribunal that is not exercising a judgment-rendering function, deciding between two particular conflicting parties, you are dealing really with a body in what has been referred to in literature as a two cornered triangle, rather than a three cornered triangle; a trial. You have got the judge and the two parties. The judge is between the two parties. In an application for a rate increase, for example, you are dealing with a board which has a duty to go beyond the case that is put forward.

If there is no intervenor—an intervenor is a fortuitous event in that case—the board must go on and dig out parts of the case that they believe represent more than simply the applicants' position. I do not think that is at all surprising. I think the whole structure of those kinds of tribunals is leading to that. The problem that we see is when the tribunal is receiving suggestions from its staff members that this is an area they ought to dig into, that kind of suggestion ought to be brought forward so other people can comment on it. That is treating the applicant fairly as much as it is an intervenor.

I do not see any reason why Bell Canada, any more than ourselves, should have to try to presuppose or guess, read between the lines, what kind of advice a CRTC commissioner is receiving. Dig it out. Put the man on the stand. If he wants to state his position, put him on the stand.

Mr. MacLellan: You also note that you are not satisfied that there is an adequacy of freedom of information. In view of that, if Bill C-43 is passed, do you see that as correcting the situation and being adequate?

Mr. Schultz: It will correct it to some extent. It will not solve the problem of when Cabinet has a Cabinet appeal seeking the advice of a department, because that would fall under the exclusion relating to memoranda to Cabinet, and that kind of thing. As to whether it solves the question of internal law, I am a little of two minds about it. Depending on how certain sections are applied, it may or may not release secret law.

It may release it in some areas, but not in others. There is certainly no general reference to those kinds of policy manuals in the legislation. So it would have to be eked out through interpretation of the various exemptions. But I think there are some areas where clarification with respect to specific problems can come in. On the whole, I think it is beneficial legislation, and a very welcome legislation.

Dr. Duncan: Development of subordinate legislation is likely to have an impact there, more so than in the regulatory field. But I think the intriguing thing is, you do not need the bill.

[Traduction]

M. Duncan: Il n'est pas question pour moi de dire que tout ce que peut faire Ben Benson puisse être incompatible avec les décisions qu'il peut rendre . . .

M. MacLellan: Nous sommes d'accord, ce n'est qu'un exemple.

M. Duncan: . . . ou avec la façon dont il va traiter une demande. Non. Lorsqu'un organisme ou un tribunal administratif n'exerce pas son rôle de juge, qui est de décider entre deux parties en conflit, on a affaire à ce que l'on a appelé un faux triangle plutôt qu'un véritable procès mettant en présence le juge et les deux parties. Le juge est placé entre les deux parties. Dans le cas, par exemple, d'une demande d'augmentation de tarifs, la commission a le devoir d'aller plus loin que le simple cas qui lui est présenté.

S'il n'y a pas de partie intervenante, la partie intervenante n'est qu'un élément secondaire dans l'affaire, la commission doit s'efforcer de faire ressortir dans l'affaire ce qui représente autre chose que la simple position de demandeur. Je ne pense pas que cela soit surprenant. J'estime que toute la structure de ce genre d'organismes les oblige à agir ainsi. Nous disons cependant que, lorsque cet organisme reçoit des conseils de la part de son personnel, il faut que les différentes parties en présence en soient informées pour pouvoir faire leurs observations. C'est là faire preuve d'impartialité vis-à-vis du demandeur comme des parties intervenantes.

Je ne vois pas pourquoi Bell Canada devrait être obligée plus que nous-mêmes de faire des suppositions ou d'essayer de deviner et de lire entre les lignes le type d'avis que l'on donne au commissaire du CRTC. Il faut que tout cela sorte, que les responsables affichent leurs positions. S'ils ont une position, qu'ils la fassent connaître à tout le monde.

M. MacLellan: Vous indiquez par ailleurs que vous n'êtes pas satisfait des mesures visant à assurer la liberté d'information. Pensez-vous que l'adoption du Bill C-43 permettra de remédier à la situation?

M. Schultz: Dans une certaine mesure, oui. Il ne résoudra pas le problème des appels devant le Cabinet car cela relèvera de l'exemption portant sur les notes de services envoyées au Cabinet et ce genre de procédures. Permettra-t-il de résoudre la question des lois internes, je ne peux pas me prononcer. Suivant la façon dont on appliquera certains articles, il pourra ou non entraîner une divulgation des lois secrètes.

Cette divulgation pourrait se faire dans certains domaines et pas dans d'autres. La législation ne dit rien, bien entendu, de ce type de manuels de politique. Il faudra donc travailler sur le tas en interprétant les différentes exemptions. J'estime toutefois que dans certains domaines des clarifications seront possibles concernant certains problèmes précis. De manière générale, j'estime que c'est une législation bénéfique qui est la bienvenue.

M. Duncan: L'élaboration de la législation subordonnée devrait être concernée davantage que le domaine de la réglementation. Il est intéressant cependant de constater que l'on

[Text]

What is going on in Ontario right now, in terms of the opening up of what we have been calling secret law, the manuals on how to apply a particular statute, you can now go into a room and read the unemployment insurance manual. You can read a variety of these things. They do not have any special legislation. They have a change in attitude. We can do it today. We do not have to wait for this bill. What we need is a directive from the top, and we do support Cabinet directives.

Mr. Crosby (Halifax-West): It does not do much for polls.

Mr. MacLellan: Do you feel that the same criteria should be established for all judicial and administrative bodies, or do you think that there perhaps could be certain criteria set for certain agencies, depending on their function?

Mr. Schultz: I think on the whole there should, perhaps, be some general criteria directed towards tribunals, something perhaps like the Statutory Powers Procedure Act in Ontario, which applies to some tribunals, but not all. But even those tribunals are left, then, the opportunity to flesh out those guidelines into rules, and so on, which put the spirit of the thing into practice.

I think the detailed rule making has to be left to tribunals, because it depends largely on the nature of the people who appear before them, and the nature of the subject matter, what kind of specific rules are required. But I think that a general statement that certain kinds of hearings shall be conducted with an opportunity by those who have an interest to make a presentation, or be heard, and so on, would be something that might resolve problems in a lot of areas where you have to get into litigation under each specific piece of leg is lat on; does their act entitle you to be heard, or what kind of hearing are you entitled to—that kind of thing.

• 1245

The Chairman: Comment, Mr. Duncan?

Dr. Duncan: You cannot solve it by one simple package that says: if every tribunal complies with the following 10 guidelines, then we have done it; we have solved the problem. Those are the 10 guidelines and within two years you are going to have your pile of regulations interpreting the 10 guidelines.

On the other hand, there are extremes that you can stop with standard guidelines that apply to everyone. We do not want to pick on any one particular tribunal, but licence renewal hearings in the broadcasting world, for example, are not really licence renewal hearings. They are change of date hearings on the licences, at most.

There comes a point where you can say; wait a minute, this just is no longer procedurally fair, no matter what the topic is that we are regulating, no matter what the industry is that we

[Translation]

n'a pas vraiment besoin de ce projet de loi. Voyez ce qui se passe en Ontario aujourd'hui en ce qui concerne ce que l'on a appelé la levée du secret concernant les manuels d'application des différentes lois. Il est possible maintenant d'aller sur place et de lire le manuel d'assurance-chômage. On peut consulter un grand nombre de documents de ce genre sans qu'une loi spéciale ait été adoptée à cet effet. Il a suffi de changer les attitudes. Nous pouvons le faire aujourd'hui sans attendre l'adoption du projet de loi. Il nous suffit d'avoir une directive venue d'en haut et nous soutenons les directives du Cabinet.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Ce n'est pas très bon pour les sondages.

M. MacLellan: Pensez-vous que l'on devrait mettre sur le même pied l'ensemble des organismes administratifs et judiciaires ou estimez-vous que l'on devrait établir certains critères particuliers pour certains organismes, suivant leur fonction?

M. Schultz: Je pense que l'on devrait établir de manière générale des critères concernant l'ensemble des tribunaux, quelque chose comme la Statutory Powers Procedure Act de l'Ontario, qui s'applique à un certain nombre de tribunaux, mais pas à tous. Cependant, même les tribunaux qui en relèvent se voient accorder la possibilité de donner corps aux lignes de conduite en établissant des règlements, etc., c'est-à-dire de mettre en pratique l'esprit de la législation.

A mon avis, l'élaboration détaillée des règlements doit être laissée aux organismes administratifs car elle dépend en grande partie du type de gens qui comparaissent, du sujet et des règles précises qui sont nécessaires. J'estime toutefois qu'une déclaration générale précisant que certains types d'audiences doivent se dérouler en donnant à toutes les parties concernées la possibilité d'intervenir ou de se faire entendre permettrait de résoudre bien des difficultés dans des domaines où il fallait jusque-là examiner la loi correspondante et se demander si telle ou telle partie avait le droit d'intervenir, etc.

Le président: Avez-vous une observation à faire, monsieur Duncan?

M. Duncan: On ne peut pas se contenter simplement de dire: si chacun des organismes de réglementation se conforme aux 10 lignes de conduite qui suivent, la chose est réglée. Voici les 10 lignes de conduite et, dans un délai de deux ans, vous recevrez une pile de réglementations permettant d'interpréter ces lignes de conduite.

Par contre, il y a des cas extrêmes que l'on peut régler en fixant des lignes de conduite qui s'appliquent à tout le monde. Sans vouloir nous en prendre à un organisme de réglementation en particulier, on doit reconnaître par exemple que les audiences de renouvellement de licences dans le secteur de la radiodiffusion ne sont pas véritablement des audiences de renouvellement de licences mais, tout au plus, des audiences de modification de la date sur les licences.

Il arrive un moment où l'on se dit que l'on ne peut plus continuer, que la procédure n'est plus du tout équitable, quel que soit le secteur de réglementation concerné. Voilà les cas

[Texte]

are regulating. Those are the ones that, perhaps, you could apply generally; for the rest I think you have to look at the industry that is being treated, you have to look at the topic being covered.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Can we turn to Mr. Anguish, please?

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Just for the record, there was a reference made earlier to when you are funding public interest groups and the weeding out of the crackpots who get involved. I would like to go on record as saying I do not believe that your group would, in fact, represent crackpots. I wanted to say that.

I would be very interested in knowing about other circumstances that you have encountered, such as the situation you mentioned with Bell and their application to have some of the rates changed on some of the pay phones, and after the hearing, in fact, all pay phones were increased to 20 cents. Also there was an increase in the rates on northern long distance telephone calls. Could you submit to us a list of other situations like that where there seems to be no logical reason for the resulting regulations or the resulting increase?

Dr. Duncan: If I understand your request it is where a final decision from a regulatory tribunal does not appear to be consistent with whatever topics were discussed during the actual hearing. Certainly, we could prepare some examples for you.

Mr. Anguish: With reference to the actual funding of public interest groups, we will have to make some kind of recommendation on this, I would hope, in our final report to Parliament on or before December 19. How would you like this committee to translate your desire into a specific recommendation or legislation as to how we fund public interest groups? You heard in the hearing we had earlier with BCRR that I mentioned the possibilities of a public interest advocate, a central agency doing the funding, or the specific department or agency. Do you have a recommendation that you would like to see us passing on?

Dr. Duncan: Let me start on that. I have a couple of comments that I want Mr. Schultz to put forward that are detailed examples of the kinds of tests that could be applied. But let me begin first by stating that I think it would be very important if you would look at the kinds of funding, not the source, for a moment.

There is a distinction between core funding, special project funding, and cost for a particular hearing. Core funding is a function, I think, of governments. Once you get into special funding, or costs for a particular hearing, I think it is questionable as to the degree of involvement of a government versus somebody else.

In deciding who should get core funding, and I do not think you can decide, I would suggest you should not decide that it come from one department. It should be available from several,

[Traduction]

qui justifieraient peut-être des lignes de conduite d'application générale; dans les autres, tout dépend de l'industrie et du sujet concernés.

Mr. MacLellan: Je vous remercie.

Le président: Je donne la parole à monsieur Anguish.

Mr. Anguish: Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais verser au compte rendu de nos délibérations, à propos d'une remarque faite tout à l'heure concernant la nécessité d'éliminer les groupes farfelus qui désirent bénéficier d'un financement public, qu'à mon avis vous n'êtes pas un groupe de farfelus. Je voulais que ce soit clair.

J'aimerais savoir si vous avez eu connaissance d'autres cas du type de celui que vous avez mentionné au sujet de Bell et de sa demande d'augmentation de tarifs sur certains téléphones payants, qui s'est traduite finalement, après l'audience, par une augmentation uniforme de 20 cents sur tous les téléphones payants, de même que l'augmentation des tarifs d'appels téléphoniques interurbains dans le Nord. Pourriez-vous nous citer d'autres exemples pour lesquels il semble que l'on ne puisse expliquer logiquement la réglementation ou l'augmentation auxquelles on est parvenu en fin de compte?

Mr. Duncan: Si je comprends bien votre question, elle s'applique aux cas où la décision prise en définitive par un organisme de réglementation ne semble pas conforme aux sujets qui ont été traités lors des audiences. Bien sûr, nous sommes prêts à vous préparer une liste.

Mr. Anguish: En ce qui concerne le financement dans la pratique des groupements d'intérêt public, j'imagine qu'il faudra que l'on fasse une recommandation à ce sujet dans notre rapport définitif qui sera présenté au Parlement le 19 décembre ou avant cette date. Quel genre de recommandations voudriez-vous que notre comité fasse en matière de financement des groupements d'intérêt public? Vous avez entendu, lors de l'audience que nous avons eue précédemment avec le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, que j'ai mentionné la possibilité d'un défenseur de l'intérêt public, d'un organisme central chargé du financement ou d'un financement effectué par chaque organisme ou ministère concerné. Quelles recommandations voudriez-vous que nous fassions?

Mr. Duncan: J'aimerais que monsieur Schultz vous expose en détail les différents critères que nous aimerions voir appliquer, mais je voudrais tout d'abord vous dire qu'il vous faut tout d'abord examiner les types et non les sources de financement.

Il faut établir une distinction entre le financement de base, le financement de projets spéciaux et le coût d'une audience particulière. Le financement de base est une fonction qui, à mon avis, appartient au gouvernement. Dès que l'on parle de financement de projets spéciaux ou de remboursement du coût d'une audience particulière, je me demande dans quelle mesure la participation d'un gouvernement est légitime.

En ce qui concerne le financement de base, je ne pense pas que vous ayez à décider. Je vous propose de ne pas prendre de décision et de la laisser aux soins du ministère concerné.

[Text]

but subject always to the same criteria. A particular hearing on a pipeline may not involve most of the departments of government other than energy, then let them have access to some funding to deal with that particular issue.

The kind of criteria they apply—I will let Mr. Schultz pick it up.

Mr. Schultz: To work it backwards and deal with the question of criteria for costs awards, and some of the same criteria would apply to general funding, I think the first thing that is required is a general statement of policy that costs will be awarded to groups of a certain nature, for example, public interest groups. You might want to include small business associations or farmers because, as we say in our brief, there are related problems in terms of participation and organization that have to be overcome. Having established that as a general policy, knowing generally who can apply for costs, award the costs on the basis of a group that has represented an identifiable interest for starters, an interest that is not an insignificant interest, to avoid trivial representations if you like. Perhaps to put it another way, a substantial interest as well as an identifiable interest.

• 1250

Fourthly, that there be no success criteria involved, on the general principle that there are no winners and losers in a regulatory proceeding. What is being sought is the identification of the public interest—with a capital P and a capital I—as opposed to all the little public interests that have come there to grind their axe, and that the participation has been responsible. Of course, only the tribunal can decide whether someone has participated responsibly, but that solves the gadfly problem and the obstreperous group.

Finally, that it is generally accepted that there be some criteria involving having made a useful contribution, that you have done something productive at the hearing. That has been phrased in a variety of ways by a variety of tribunals, some more restrictive than others. Some say you have to contribute, for example, to a better understanding of the issues.

The Chairman: You are talking about core funding now.

Mr. Schultz: No, I am talking about costs and I will come to the core funding in a moment. Whatever costs that are awarded have to be reasonable, and costs that were necessarily incurred to participate, so that there is control over overspending and that kind of thing, or squandering money. The scheme of costs should be designed to encourage consolidation. Where two or three groups are there representing substantially the same interest, representing that interest should be worth a certain amount and not three times that amount because three groups happen to be representing it. If groups do not want to co-operate, then they might each get one-third, or something like that. So in that way you can encourage people, knowing that they would have to meet that criterion at the end, to organize at the beginning.

[Translation]

Plusieurs ministères pourront intervenir, mais toujours en fonction du même critère. C'est ainsi qu'une audience portant sur la construction d'oléoducs n'impliquera pas d'autres ministères du gouvernement que celui de l'Énergie et c'est à lui de décider du financement sur ce point particulier.

Je laisse à monsieur Schultz le soin de préciser les critères qui devront être appliqués.

M. Schultz: Revenons en arrière et parlons des critères d'indemnisation des coûts qui s'appliqueront en partie au financement de base. Je pense tout d'abord qu'il faut faire une déclaration générale de politique indiquant que les coûts des groupes d'une certaine nature, par exemple des groupements d'intérêt public, pourront être remboursés. On pourra par exemple faire figurer les petites associations professionnelles ou les fermiers car, comme nous le disons dans notre mémoire, il convient d'éviter les problèmes de participation et d'organisation qui se posent. Une fois que l'on s'est doté d'une politique générale et que l'on sait de manière générale qui peut demander le remboursement de ses coûts, il conviendra d'indemniser les différents groupements qui représentent un intérêt identifiable et non négligeable afin d'éviter l'intervention de groupes n'ayant aucune représentativité.

Il faudra ensuite que l'on n'indemnise pas les groupes en fonction du succès qu'ils ont obtenu, en partant du principe fondamental qu'il n'y a pas de gagnant et de perdant dans la procédure de réglementation. Ce que l'on veut, c'est identifier l'Intérêt Public, en majuscules, et non les intérêts égoïstes de certains groupes de pression, et les participants doivent donc faire preuve de responsabilité. Bien entendu, seul l'organisme de réglementation est habilité à dire qui a participé de manière responsable, de façon à écarter les illuminés et les groupes farfelus.

Enfin, il faut, de manière générale, un certain critère établissant que la participation a été utile et que le groupe concerné a fait une intervention productive lors des audiences. Ce critère a été énoncé de différentes manières par différents organismes de réglementation, certains se montrant plus restrictifs que d'autres. Certains disent, par exemple, que l'on doit contribuer à mieux faire comprendre les problèmes.

Le président: Vous nous parlez maintenant de financement de base.

M. Schultz: Non, je parle d'indemnisation des coûts, j'en viendrai dans un moment au financement de base. Les coûts remboursés doivent être raisonnables et s'être avérés nécessaires à la participation, de façon à éviter les gaspillages. L'indemnisation des coûts devrait être conçue de façon à encourager les regroupements et, lorsque deux ou trois groupements représentent plus ou moins le même intérêt, leur intervention devrait être indemnisée une seule fois et non pas trois, car c'est le même intérêt qu'ils représentent. Si les groupes ne veulent pas collaborer, un tiers de leurs coûts sera indemnisé, par exemple. On incite ainsi les gens à s'organiser dès le départ, car ils savent que ce critère leur sera appliqué à la fin.

[Texte]

If I could just get to the last one. If a group has had special funding to participate in the hearings as opposed to having core funding or general funding, but have been given money specifically to participate in a hearing, there be no double recovery, they do not get costs and special funding. An example of that is the Consumers Association of Quebec who participated in the 1978 Bell rate case. They had funding from Consumer and Corporate Affairs specifically for that hearing and they did not ask for, and of course had they asked for I think they would not have received—costs.

Mr. Anguish: I have several other questions, but because of the time constraints I will not have time to ask them. I would like to conclude with a final question, if I might.

The Chairman: Just a second. I am not sure we did not cut you off. You had some criteria for core funding as well which were not contained in your brief.

Mr. Schultz: That is correct.

The Chairman: Would it not be worth while, with the permission of the members, to get this on record?

Dr. Duncan: If you want we can provide an additional written statement.

The Chairman: Could you, on the criteria? If you could provide us with these criteria for the three types of funding of which you are speaking, that would be most helpful to us and we could annex it. Continue, Mr. Anguish.

Mr. Anguish: I would appreciate it if you would submit that to us. I guess through my own personal ignorance I had no knowledge of your group until I became involved with the task force on regulatory reform and I would like you to explain to me just as briefly as possible how your group operates. For example, if I had a special interest and I wanted to intervene in something from my constituency in Saskatchewan and we had a group, an identifiable group, how do I get in touch with you to assist us? Do I have to pay you, does our group have to pay you to do that?

Mr. Schultz: We are nonprofit organization, so we do not look for money from to represent them. In terms of providing counsel, what might be called a counsel fee, there is no charge for that. Occasionally we act for groups that have some money that could cover travel expenses, and that kind of thing, and if they have the money we look to them for some reimbursement, but if they do not have it, we do not ask for it. We provide the whole thing, including payment of expert witnesses, any associated travel, and all the rest of it, out of the moneys that we receive from Consumer and Corporate Affairs, and we have to look to funding sources to keep up the supply of money. Cost awards are one possible source.

[Traduction]

Je terminerai en disant que lorsqu'un groupe a été subventionné tout spécialement pour participer à une audience, ce qui n'est pas la même chose qu'un financement de base, s'il a reçu spécialement de l'argent pour prendre part à une audience, il ne doit pas pouvoir toucher deux fois, recevoir un financement spécial et se faire rembourser ses coûts. On peut citer l'exemple de l'Association des consommateurs du Québec qui a participé aux audiences de tarifs de Bell de 1978. Cette association avait reçu une subvention du ministère de la Consommation et des Corporations pour participer spécialement à ces audiences et elle n'a pas demandé le remboursement de ses coûts; elle ne l'aurait d'ailleurs pas obtenu, je pense.

M. Anguish: J'ai plusieurs autres questions à vous poser mais je n'aurai pas le temps de le faire en raison des limites qui nous sont imposées. J'aimerais vous poser une dernière question pour conclure, si cela est possible.

Le président: Excusez-moi une seconde. Je ne suis pas sûr que l'on vous a laissé finir. Vous deviez préciser certains critères de financement de base qui ne figurent pas dans votre mémoire.

M. Schultz: C'est exact.

Le président: Ne serait-il pas utile, avec la permission des membres du comité, que cela figure dans le compte rendu de nos débats?

M. Duncan: Si vous le désirez, je pourrai vous remettre un mémoire écrit supplémentaire.

Le président: En exposant ces différents critères? Nous vous serions très reconnaissants si vous pouviez nous exposer par écrit ces différents critères concernant les trois types de financement dont vous nous parlez. Nous pourrions ensuite les joindre à notre dossier. Vous pouvez poursuivre, monsieur Anguish.

M. Anguish: Je vous serais reconnaissant de nous exposer ces différents critères. J'ignorais tout simplement que vous existiez avant de prendre part aux travaux du groupe de travail sur la réforme de la réglementation, et j'aimerais que vous nous indiquiez aussi brièvement que possible comment fonctionne votre organisation. Si, par exemple, j'ai un intérêt particulier à défendre et que je veuille intervenir dans mon canton en Saskatchewan, et si je faisais partie d'un groupe identifiable, comment pourrais-je vous contacter? Dois-je vous payer, demandez-vous de l'argent pour intervenir?

M. Schultz: Nous sommes une organisation sans but lucratif, de sorte que nous ne demandons pas d'argent aux personnes que nous représentons. En ce qui concerne les services fournis par un avocat, nous ne demandons pas d'honoraires. Il se peut parfois que nous intervenions en faveur de groupements ayant suffisamment d'argent pour rembourser nos frais de déplacements et des choses du même genre; s'ils ont l'argent, nous leur demandons de nous rembourser, mais uniquement s'ils ont l'argent. Nous fournissons tout, y compris le paiement des experts cités comme témoins, les déplacements, etc., grâce à la subvention que nous octroie le ministère de la Consommation et des Corporations, et il nous faut trouver des sources de financement pour disposer de suffisamment de fonds. L'indemnisation de nos coûts constitue une source possible.

[Text]

The difficulty that the centre has is that essentially it is a law firm and there are restrictions on advertising, so people do have difficulty getting to know about us. We try to get the name around, but we do have difficulty in publicizing our existence. Groups hear of us generally by word of mouth, or perhaps they see our move in a newspaper. Very often we get a letter or a telephone call from someone saying; I have a problem; can you act for me?

• 1255

Now, a lot of these problems are individual problems that can be solved by legal aid and we refer them to legal aid, but if it is the kind of thing that legal aid would not cover, if it involves a group, for example, wanting to get involved in a telephone rate case, then we will discuss it with them and find out what their concern is. Sometimes people can resolve their problems just by writing a letter and we give them informal advice on that.

Dr. Duncan: We will give you in an appendix to the brief a statement of the kind of criteria that we apply when a request comes in. But be you a federal or a provincial group involved in either a federal or a provincial problem, we would start off by saying: what do think your problem is?; if you are representing an ongoing group, can we train you to deal with your problems so that you can handle it without our intervention next time and, if not, can we actually provide you with full service?

If so, can you reimburse any of our costs, and if not can we get costs while we are doing it, and if not then I guess it comes out of our general funds. You take all of those applications for those kinds of support and present them to the board and the board says: we have limited resources; these are the ones which we think have the most need.

Mr. Anguish: Thank you.

Mr. Crosby (Halifax West): Would you deal with a Saskatchewan problem, I mean a purely Saskatchewan as opposed to federal?

Dr. Duncan: Yes, we would.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman. I take it Mr. Roman is now in British Columbia for the British Columbia rate case applications. I am almost in a conflict of interest when I deal with the centre for public interest because I was involved with Andrew Roman right off the bat, which does not necessarily mean that I agree with everything you said. In fact, I was a bit shocked by your comments, especially on Cabinet review. Indeed, in your brief you do not talk about Cabinet review. Is it because when you drafted it there was still a case in front of the Supreme Court and you felt it would be improper to comment while the matter was being debated or under advisement?

[Translation]

L'une des difficultés du Centre c'est qu'il est en fait une société juridique, ce qui implique des restrictions en matière de publicité, de sorte que les gens entendent difficilement parler de nous. Nous essayons de nous faire connaître mais nous avons de la difficulté à le faire. Généralement, les groupements entendent parler de nous par quelqu'un ou voient notre nom dans les journaux. Souvent, nous recevons une lettre ou un appel téléphonique de quelqu'un qui nous dit: «J'ai un problème; pouvez-vous me représenter?»

Souvent, la plupart de ces problèmes sont de nature individuelle et peuvent être résolus par l'aide juridique et nous les renvoyons à l'aide juridique mais, si ce n'est pas le cas, s'il s'agit par exemple d'un groupe qui veut intervenir dans une affaire de tarifs téléphoniques, nous en discutons et nous cherchons à voir de quoi il est question. Parfois, les gens peuvent résoudre leurs problèmes en nous envoyant une simple lettre et nous leur donnons des conseils de manière officielle.

M. Duncan: Dans une annexe à notre mémoire, vous trouverez le genre de critères que nous appliquons lorsqu'on nous présente une demande. Que vous soyez un groupe impliqué dans une affaire fédérale ou provinciale, nous commencerons par vous demander: quel est votre problème? Si vous représentez un groupe permanent, est-il possible de vous dispenser une certaine formation pour que vous puissiez vous passer de notre intervention la prochaine fois et, sinon, est-on véritablement en mesure de vous fournir un service complet?

Dans l'affirmative, êtes-vous en mesure de nous rembourser une partie de nos coûts, sinon, est-il possible de se faire indemniser de nos coûts, sinon, il faudra que cela sorte de nos frais généraux. Toutes ces demandes dans des domaines variés sont alors présentées à notre conseil d'administration et le conseil nous dit: nous avons des ressources limitées, voilà quelles sont les demandes pour lesquelles il est le plus urgent d'intervenir.

M. Anguish: Je vous remercie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Êtes-vous prêts à intervenir sur un problème de la Saskatchewan, je veux dire à un problème propre à la Saskatchewan n'ayant rien à voir avec le fédéral?

M. Duncan: Oui.

Le président: Monsieur Deniger:

M. Deniger: Je vous remercie, monsieur le président. Je relève que M. Roman se trouve actuellement en Colombie-Britannique pour intervenir dans une affaire de demande de tarifs. Je me trouve presque placé dans une situation de conflit d'intérêt lorsque je traite avec le Centre pour la promotion de l'intérêt public, car j'ai travaillé aux côtés d'Andrew Roman dès le départ, ce qui ne veut pas nécessairement dire que je suis toujours d'accord avec vous. En fait, j'ai été très surpris par certaines de vos observations, tout particulièrement au sujet du contrôle exercé par le Cabinet. Vous n'en parlez d'ailleurs pas dans votre mémoire et j'imagine que cela vient du fait qu'au moment où vous l'avez rédigé, l'affaire était encore devant la Cour suprême et que vous avez jugé qu'il n'était pas convenable d'en parler avant que l'affaire ne soit tranchée?

[Texte]

Mr. Schultz: No, I think it was just simply an oversight. We picked on a number of things that we particularly wanted to deal with and the fact that this decision came out made that a topic that we wished to deal with.

Mr. Deniger: I was very interested in the decision because I was also counsel with the Canadian Transport Commission and then I was an assistant to a minister, so I learned de facto the process by which Cabinet appeals are prepared.

What you are basically saying is that you do not disagree with Cabinet appeals; you think they should exist. Where you differ is that there should be ground rules for those appeals. Basically, the rules of natural justice, I think, are the ones that you would seek.

Mr. Schultz: Or at least some principle of fairness that applies so that everyone has a fair crack at saying their piece, even if it is not a full scale kind of hearing.

Mr. Deniger: For example, if it was a Bell rate application case, you would not want the Cabinet to be saddled with the factum that would be up to the ceiling and you would want Cabinet basically to have to rule, if any, because that to me is more a question of fact than a question of law. There is not much of principles or policy in the Bell rate application except perhaps the salary contract, but that is something else. You do not really see Cabinet being that much involved in that kind of decision.

Dr. Duncan: No, rather than our position on Cabinet appeals as the small issue, let us start with the point of how we think an appeal should be handled. We believe the policy should begin with a directive. The concept of Cabinet appeals is the last resort that should be used. Appeals are generally to the courts but if you must have a Cabinet appeal, if it is decided that for whatever political reason that is the appropriate route, then let there be some ground rules on how it is handled.

Mr. Deniger: Basically you would go to the federal court, if it was an error in law, and you would go to the Cabinet for anything else that could be of specific interest to you.

Dr. Duncan: I would rather have a Cabinet directive to that commission and then go to the federal court on whether or not the commission has properly applied the directive, rather than an after-the-fact policy formulation behind closed doors.

Mr. Deniger: Let us talk about staff participation in decision making. You mentioned in your opening statements, but you do not have it in your brief, that you feel the staff should be basically cross-examined up front and centre so you could have a crack at them. Where does the process stop, because after the hearing has concluded, after all the evidence has been gathered, it is only normal for the commissioner to rely upon a few choice persons in whatever the commission might be to give him some information that he can take or discard.

[Traduction]

M. Schultz: Non, je pense que c'était un simple oubli. Nous avons relevé un certain nombre de choses dont nous estimions devoir parler et le fait que cette décision ait été alors rendue nous a amené à parler de ce sujet.

M. Deniger: Je me suis beaucoup intéressé à cette décision car j'ai aussi occupé les fonctions d'avocat auprès de la Commission canadienne des transports, puis d'adjoint au ministre, de sorte que je connaissais de première main la façon dont les appels auprès du Cabinet étaient préparés.

Vous nous dites donc, en substance, que vous n'êtes pas contre les appels interjetés auprès du Cabinet et qu'à votre avis, il faut qu'ils existent. Là où vous n'êtes plus d'accord, c'est qu'à votre avis il convient d'établir des règles de base pour ces appels. De manière générale, je pense que ce sont les règles de la justice naturelle que vous voudriez voir appliquer.

M. Schultz: Ou du moins certains principes d'équité permettant à chacun d'avoir la chance de s'expliquer même s'il ne s'agit pas d'une audience en bonne et due forme.

M. Deniger: Dans le cas, par exemple, d'une affaire de demande de tarifs de Bell, vous ne souhaiteriez pas que le Cabinet croule sous une pile de documents et vous souhaitez que le Cabinet se charge avant tout de décider s'il doit faire quelque chose, car il me semble qu'il s'agit là davantage d'une question de fait que d'une question de droit. Il n'y a pas véritablement de questions de principe ou de politique qui interviennent dans une demande de tarifs de Bell, à l'exception peut-être de la question des contrats salariaux, mais c'est une autre question. Vous ne pensez pas vraiment que le Cabinet doive intervenir autant dans ce genre de décisions.

M. Duncan: Non, plutôt que de nous prononcer sur les appels interjetés auprès du Cabinet, parlons de la façon dont, à notre avis, un appel devrait se dérouler. Nous estimons qu'une directive doit être à l'origine de la politique. Des appels devant le Cabinet ne devraient intervenir qu'en dernier ressort. De manière générale, les appels devraient se faire auprès des cours de justice mais, si l'on doit avoir des appels interjetés auprès du Cabinet, si l'on décide que c'est là une solution appropriée pour une raison politique quelconque, il faut établir un certain nombre de règles de base concernant leur déroulement.

M. Deniger: De manière générale, vous aimeriez que l'on s'adresse à la cour fédérale s'il s'agit d'une question de droit et au Cabinet dans tous les cas susceptibles de vous intéresser particulièrement.

M. Duncan: Je préférerais envoyer une directive du Cabinet à la commission puis m'adresser à la cour fédérale pour savoir si la commission a appliqué correctement la directive plutôt que de formuler après coup la politique à huis clos.

M. Deniger: Parlons de la participation du personnel à la prise des décisions. Vous en avez parlé dans votre déclaration mais vous n'en dites rien dans votre mémoire. À votre avis, le personnel devrait être contre-interrogé sous toutes les coutures pour que vous puissiez le sonder. Où doit-on s'arrêter, car une fois que l'audience est terminée, que tous les éléments de preuve ont été recueillis, il est tout à fait normal que le commissaire fasse appel à quelques personnes triées sur le volet

[Text]

I do not really think you should be a party to that document. If, indeed, the staff person prepared for the commissioner information at the start which he circulated, then I think you would have a point and you should make a case and have the person on the stand.

• 1300

Dr. Duncan: Let me try again to express it in terms of an objective. First of all, he who hears the case should decide it.

Mr. Deniger: Yes.

Dr. Duncan: that raises a variety of subsidiary issues; I am going to focus now only on one Staff members do not hear the case, the commissioners do. The commissioners make the decision, not the staff member. There is a very well established rule of law that any evidence received by a commissioner, which is relevant to his formulating his final opinion, is evidence, and should be treated as such. We ignore that rule, and I think to our detriment.

I have no problem with ongoing discussions with staff. I was a staff member of a commission for a long time and I fully understand it. But once we sat down and said that this was a particular piece of evidence, information which we felt as staff should be brought to the attention of the Commission, we stood back and said: Is it going to affect the decision in a particular case, and if so, then the other parties get to see it; and our staff people took the stand and were cross-examined.

Mr. Deniger: I agree with that because I think one of the biggest problems that the centre has, or any other person in this country, is the regulatory lag. The time between the evidence and the decision-making is abnormally long, to a point where the data that the decision is based upon is often not the data that were presented at the hearing. When that is the case, yes indeed, bring the guys back, put them on the stand. The problem is, if I am commission counsel, and I write an opinion to the commissioner on a point of law, then you would ...

Dr. Duncan: That is solicitor-client privilege. As far as I am concerned, you are the counsel for that Commission. On the other hand, if I happen to be the Director of Licensing and I say, "I think this guy ought to get it and not that guy, because I think he is more likely to meet the terms and conditions that we are going to apply," I want that guy on the stand. I want to know why he has come to that conclusion.

Mr. Deniger: I would agree it that was his conclusion before the hearing, but not after the hearing, because it will never stop. Then why not have the Commissioner on the stand?

[Translation]

pour lui donner un certain nombre d'informations dont il peut faire son profit ou qu'il peut rejeter.

Je ne vois pas vraiment pourquoi vous devriez prendre connaissance de ce document. Si, par contre, le personnel a élaboré l'information destinée au commissaire au début de la procédure, je pense que votre argument est valable et qu'il est normal de pouvoir interroger le personnel.

M. Duncan: Laissez-moi encore vous préciser nos objectifs: avant tout, celui qui entend une affaire doit être celui qui la juge.

M. Deniger: Oui.

M. Duncan: Cela entraîne un certain nombre de corollaires et je ne vous en citerai qu'un. Les membres du personnel n'entendent pas l'affaire, ce sont les commissaires qui s'en chargent. Ce sont les commissaires qui prennent les décisions et non les membres du personnel. Une règle bien établie en droit veut que toute preuve portée à la connaissance d'un commissaire et qui l'amène à rendre sa décision définitive doit obéir aux règles de la preuve. Nous n'en tenons pas compte et je pense que c'est dommage.

Je n'ai rien contre les entretiens avec le personnel au cours de la procédure. J'ai été membre du personnel d'une commission pendant très longtemps et je le comprend parfaitement. Il nous est arrivé cependant de disposer d'une information, d'un élément de preuve qui, à notre avis, devait être porté à l'attention de la commission et, après nous être demandés: «Est-ce que cela va influencer sur la décision dans ce cas particulier et, dans l'affirmative, les autres parties doivent en prendre connaissance», les membres de notre personnel se sont prêtés en tant que témoins au contre-interrogatoire.

M. Deniger: Je suis d'accord avec vous car j'estime que l'une des plus grandes difficultés qu'éprouve le Centre et les différents participants dans le pays, porte sur les retards de la réglementation. Le délai qui sépare les audiences de la prise de décision est beaucoup trop long, au point même que, souvent, les données d'information sur lesquelles se fonde la décision ne sont pas celles qui ont été présentées lors des audiences. Lorsque cela s'impose, je suis d'accord, il faut faire témoigner les membres du personnel. Le problème qui se pose alors, si je suis un avocat de la commission et si je rédige une opinion à l'intention du commissaire sur un point de droit, vous allez alors ...

M. Duncan: Cela fait partie des relations normales entre un avocat et ses clients. En ce qui me concerne, vous êtes l'avocat de cette commission. Par contre, si le directeur du bureau des licences dit à la commission: «Je pense qu'il faut accorder une licence à telle personne et non à telle autre parce qu'à mon avis, celle-ci devrait davantage répondre aux conditions et aux critères que nous voulons appliquer», je veux qu'il puisse être amené à témoigner et pouvoir lui demander pourquoi il en est venu à cette conclusion.

M. Deniger: Je suis d'accord avec vous si c'était là sa conclusion avant l'audience, mais non après l'audience car on

[Texte]

Dr. Duncan: I think if you start with the assumption that what you will do is that any statement received by the commissioners before the start of the hearing will go in, as a staff member I will just simply wait until the hearing stops; then I will hand in all my opinions. I do not think you can use the time of the hearing. I think it has to be the intent of the information. If it is the summary of the facts, I am not nearly as worried about it.

Mr. Deniger: There is a provision in the National Transportation Act that I am sure you are familiar with, and I am not too sure whether it is in the CRTC Act, that the commissioner does have the power to appoint counsel to represent the public interest. I think it is Section 54 of the National Transportation Act. I am not too sure if it was used. I know it was not used when I was there. I do not know if it has since been used. Do you think it should be used and, indeed, how effective do you think it would be?

Mr. Schultz: I think that gets into the area of the office of the public interest advocate and it raises the same problems. I think if you look at telephone rate cases or CTC proceedings in airline cases, who would get the benefit of that counsel? Which party would the commission choose? I see that as being almost an *amicus curiae* role, he is not representing anybody. He is almost representing himself, in a sense.

It is a concept that I have difficulty understanding. Either the counsel is given to a party who is there, which I do not see happening, or the commission wishes to receive the advice of an independent counsel. There are none in front of them, so they appoint someone to assist them, presumably, on matters involving jurisdiction, or something like that. I cannot see him taking an active role in the factual proceeding.

Mr. Deniger: Just to refer back to Cabinet appeals and your concept of fairness. Obviously, you do not feel that it is fair now, and when you talk in your brief about judicial things, you talk about the deck being stacked against you. But let us talk about Cabinet now. Do you think the deck is stacked against you in Cabinet appeals?

Mr. Schultz: In Cabinet appeals? Oh, sure.

Mr. Deniger: Elaborate.

M. Schultz: Just the example I gave of the correspondence that was filed with CRTC in the Saudi contract. I do not get to go and chat with Mr. Fox.

Mr. Deniger: You could, because you see, that was a CRTC decision that is appealed to the Cabinet. It is not appealed to the Minister; it is appealed to the Cabinet, of which the Minister will probably be the one who presents the paper for it,

[Traduction]

n'en finira jamais. Pourquoi alors ne pas appeler à la barre le commissaire?

M. Duncan: Si vous pensez que l'on peut simplement régler le problème en disant que seules les opinions reçues par le commissaire avant l'audience pourront faire l'objet d'un contre-interrogatoire, je peux vous dire qu'en tant que membre du personnel je me contenterai d'attendre tranquillement la fin de l'audience avant de faire part de mes opinions. Je ne pense pas que la tenue de l'audience soit un critère valable. Il faut que ce critère soit le contenu de l'information.

M. Deniger: Il existe dans la Loi nationale sur les transports une disposition que vous connaissez sûrement, et je me demande si elle ne figure pas aussi dans la Loi sur le CRTC, aux termes de laquelle le commissaire a le pouvoir de nommer un avocat pour représenter l'intérêt public. Je pense que c'est l'article 54 de la Loi nationale sur les transports. Je ne sais pas si elle a déjà été utilisée. Je sais qu'elle n'a pas été utilisée lorsque j'y étais et je ne sais pas si l'on s'en est servi par la suite. Pensez-vous que l'on pourrait y avoir recours et quelle serait son efficacité selon vous?

M. Schultz: Je pense que cela nous ramène au bureau de défense de l'intérêt public et que cela pose les mêmes problèmes. A mon avis, si vous examinez des affaires de tarifs téléphoniques ou de procédures de la CCT dans les affaires de sociétés de transport aérien, qui va bénéficier de cet avocat? Quelle partie va choisir la commission? J'envisage ce rôle comme étant celui d'un ami de la cour, il ne va représenter personne et, dans un sens, il ne représentera pratiquement que lui-même.

Il s'agit là d'une notion que j'ai des difficultés à comprendre. Cet avocat doit, soit être mis au service de l'une des parties présentes, ce que je conçois difficilement, soit servir à donner des conseils indépendants à la commission. Il peut se faire que la commission ne dispose pas d'avocat et qu'elle nomme quelqu'un pour l'aider sur les questions de compétence ou des choses du même genre. Je ne vois pas cet avocat jouer un rôle actif sur les questions de fait.

M. Deniger: Revenons rapidement aux appels devant le Cabinet et à la question d'impartialité. De toute évidence, vous ne pensez pas que la procédure soit impartiale à l'heure actuelle et, lorsque vous nous parlez des questions judiciaires, vous nous dites que les dés sont pipés. Mais j'en reviens à la question du Cabinet. Pensez-vous que les dés soient pipés et que la procédure des appels interjetés devant le Cabinet vous défavorise?

M. Schultz: En ce qui concerne les appels interjetés devant le Cabinet? Certainement.

M. Deniger: Voulez-vous préciser, s'il vous plaît?

M. Schultz: Prenez l'exemple que je vous ai donné au sujet de la correspondance concernant le contrat avec l'Arabie Saoudite déposée auprès du CRTC. Je n'ai pas le privilège de discuter avec monsieur Fox.

M. Deniger: Vous auriez pu, car il s'agissait d'une décision du CRTC dont on fait appel auprès du Cabinet. L'appel n'est pas porté devant le ministre mais devant le Cabinet qui sera sûrement représenté par le ministre, et rien ne vous empêche

[Text]

and there is nothing to prevent you from seeing him. If I were an assistant I would certainly recommend, if you asked for it, that you all the Minister.

Dr. Duncan: I think the point that bothered me about particular decisions being rendered by the Supreme Court and how we now are interpreting it, is the fact that literally the presentation of the facts will not be shown to us. We have no idea what the case is against us.

• 1305

Mr. Deniger: But your opponent does not leave it either.

Dr. Duncan: Oh, no. I am not saying that it is unduly harsh on us as distinct from anyone else. I made the point earlier that I do not see any reason why Bell Canada and a Bell rate case has to go through the same kind of shenanigans we do. I happen to believe that they have far more experts who can sit there thinking about the same problem and perhaps come up with what is going on behind the scenes than we do. But why should either of us go through it? If it is a factual statement of, these are the issues, why not present it? If it is a statement, these are the arguments. Even the summary of our own arguments, we do not get to see.

Mr. Deniger: A final question, Mr. Chairman. Do you think they should be strict? We have strict conflict guidelines now, because there has always been the possibility of an incestuous relationship between the regulator and the regulatee. Now we have guidelines that basically say that a senior bureaucrat or public servant cannot work for a company for one or two years following his departure from the commission. Do you think it should apply the other way around also? If someone has been with CP or Air Canada or Bell, who is now working for CRTC, the Air Transport Committee or the Railway Transport Committee or the CRTC in a rate decision-making capacity, do you think that should apply also?

Dr. Duncan: I have no position on that. I would like to see the conflict guidelines apply to all commissioners. I would like to see them apply in a much broader way. I think there are far too many exemptions right now, but as to whether they should apply in reverse, I must admit I have never really thought about it.

Mr. Deniger: Thank you, very much.

The Chairman: Are there any supplementary questions? Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): In the interchange, Mr. Duncan, I think something was lost. You described yourself as a law firm. I asked, after Mr. Anguish, would you deal with a purely Saskatchewan matter and you said, yes. Then somebody said you were out in British Columbia, but you are out in British Columbia on a federal matter, are you not? Is British

[Translation]

de le voir. Si j'étais l'un de ses adjoints, je vous recommanderais sans aucun doute, si vous le demandiez, de voir le ministre.

M. Duncan: Je pense que ce qui m'inquiète le plus au sujet des décisions prises en particulier par la Cour suprême et sur la façon dont nous les interprétons, c'est qu'il nous sera tout à fait impossible de prendre connaissance des faits. Nous n'aurons aucune idée de l'argumentation qui nous sera opposée.

M. Deniger: Votre opposant ne l'a pas lui non plus.

M. Duncan: Non, bien sûr. Je ne dis pas que la procédure nous défavorise plutôt qu'un autre. J'ai dit précédemment que je ne voyais pas pourquoi Bell Canada, dans une affaire de tarifs, devrait être ballottée d'un côté et de l'autre comme nous le sommes. J'estime d'ailleurs qu'il y a chez Bell davantage d'experts en mesure de se pencher sur un problème particulier et de trouver peut-être une solution satisfaisante que chez nous. Mais pourquoi, eux comme nous, devoir en passer par là? S'il y a un exposé des faits et des questions en litige, pourquoi ne pas nous les communiquer? Pourquoi ne nous dit-on pas voilà l'exposé des faits, voilà les arguments. Nous ne pouvons même pas voir le résumé de notre propre argumentation.

M. Deniger: Une dernière question, monsieur le président. Pensez-vous que l'on doive établir des règles strictes? Ainsi, nous avons à l'heure actuelle des règles strictes en matière de conflits d'intérêt parce que l'on a toujours eu peur que les responsables de la réglementation et les assujettis à cette réglementation entretiennent des relations coupables. Nous avons maintenant des règles qui disent en substance qu'un haut fonctionnaire ou un administrateur principal ne peut entrer au service d'une entreprise privée moins de deux ans après avoir quitté une commission. Pensez-vous qu'il faille aussi appliquer cette règle dans l'autre sens? Si quelqu'un, par exemple, a travaillé pour le compte du CP, d'Air Canada ou de Bell, et qu'il est maintenant au service du CRTC, du Comité des transports aériens, du Comité des transports ferroviaires ou du CRTC en tant que responsable des décisions en matière de tarifs, pensez-vous qu'on devrait lui appliquer cette règle?

M. Duncan: Je n'ai pas d'opinion à ce sujet. J'aimerais que les règles en matière de conflits d'intérêt s'appliquent à tous les commissaires. J'aimerais qu'elles s'appliquent de manière beaucoup plus générale. Je pense qu'il y a beaucoup trop d'exemptions à l'heure actuelle. En ce qui concerne cependant la nécessité d'une application dans l'autre sens, je dois reconnaître que je n'ai pas vraiment réfléchi à la question.

M. Deniger: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Quelqu'un veut poser une question supplémentaire? Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il me semble, monsieur Duncan, que quelque chose a été laissé dans l'ombre. vous vous décrivez vous-mêmes comme une société juridique. Je vous ai demandé, après l'intervention de monsieur Anguish, si vous prendriez en charge une affaire relevant purement de la Saskatchewan et vous m'avez répondu par l'affirmative. On vient

[Texte]

Columbia Telephone not a federally controlled agency? Is that not a CRTC hearing?

Mr. Schultz: It is a CRTC hearing.

Mr. Crosby (Halifax-West): How would you get to deal with? In your present organizational framework, how would you get to deal with a matter in New Brunswick?

Mr. Schultz: We would simply be contacted by a group in New Brunswick, and we have been contacted by . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, but what would you do as an organization? You have no status in New Brunswick, have you?

Mr. Schultz: Oh, if it came to actually needing a lawyer down in New Brunswick before a provincial board I suppose one of us would either have to get certification in New Brunswick or get a New Brunswick lawyer to do it. But we would provide . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to point out, so that the committee will know, that it will be hard for an organization to operate nationally in this legal advocacy deal.

Dr. Duncan: We use lawyers who are outside of the people we have on staff. We also use members of the board. But more frequently when we are contacted at the provincial level what they are looking for is training. They are usually an organization that is setting up for a long battle or a series of battles on a particular issue, and what they want is experience and training. There is a tremendous amount of that going on.

Mr. Crosby (Halifax West): I think there is a need for a national organization providing legal services.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: To be very brief, gentlemen, I note in your brief that you did not address the question of the appointment of people to regulatory bodies and boards, and so forth. Is that because you are perfectly happy with the system as it now operates, or is it that you felt there were many more important things to comment on?

Dr. Duncan: We also did not deal with the constitutional split. No, I do not think we have taken a position on that at all.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Are there further questions?

Mr. Kane (Consultant for the Committee): Mr. Chairman, just one brief question, please. You touched very briefly upon the issue of Cabinet review and then judicial review, and I am wondering about the issue specifically of judicial review

[Traduction]

de nous dire maintenant que l'un d'entre vous était en Colombie-Britannique mais il s'agit d'une question fédérale. C'est bien le cas? La société téléphonique de Colombie-Britannique n'est-elle pas un organisme contrôlé par le fédéral? Ne s'agit-il pas d'une audience du CRTC?

M. Schultz: C'est une audience du CRTC.

M. Crosby (Halifax-Ouest): De la façon dont vous êtes organisé à l'heure actuelle, comment allez-vous être amené à prendre en charge une affaire du Nouveau-Brunswick, par exemple?

M. Schultz: Nous serions tout simplement contactés par un groupe du Nouveau-Brunswick et nous avons été contactés par . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, mais que pourriez-vous faire en tant qu'organisation? Vous n'avez aucune existence légale au Nouveau-Brunswick, n'est-ce-pas?

M. Schultz: Oh, s'il s'agit en fait qu'un avocat plaide devant une commission provinciale du Nouveau-Brunswick, j'imagine que soit l'un d'entre nous devra se faire agréer par le Nouveau-Brunswick, soit qu'on engagera un avocat du Nouveau-Brunswick pour comparaître. Mais nous serons en mesure de fournir . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voulais simplement souligner le fait, à l'intention du comité, qu'il sera difficile à une organisation d'agir au niveau national sur ce genre de problèmes juridiques.

M. Duncan: Nous avons recours à des avocats extérieurs à notre personnel. Nous utilisons aussi des membres de notre conseil. Le plus fréquemment, cependant, c'est que les gens qui nous contactent au niveau provincial ont besoin surtout d'une formation. Il s'agit généralement d'une organisation qui se prépare à livrer une longue bataille ou une série de batailles sur une question particulière et qui désire acquérir une formation et de l'expérience. Il y a énormément d'affaires de ce genre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que l'on a besoin d'une organisation nationale fournissant des services juridiques.

Le président: Monsieur Cook.

M. Cook: Je serai bref, messieurs, en faisant remarquer que dans votre mémoire vous n'avez pas parlé de la question des nominations des responsables au sein des organismes et des commissions de réglementation. Est-ce parce que vous êtes totalement satisfaits de la façon dont le système fonctionne à l'heure actuelle ou parce que vous aviez beaucoup d'autres choses beaucoup plus importantes à dire?

M. Duncan: Nous n'avons pas parlé non plus des divergences constitutionnelles. Non, je ne pense que nous ayons pris position dans ce domaine.

M. Cook: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions supplémentaires?

M. Kane (consultant auprès du Comité): Monsieur le président, j'aimerais poser rapidement une question. Vous avez mentionné rapidement la question du contrôle du Cabinet et de l'examen judiciaire, et je me demande ce qu'il en est précisé-

[Text]

because, as you have noticed in the discussion paper, that matter is not addressed directly. In the over-all scheme of regulatory reform, how important is the matter of judicial review?

Mr. Schultz: Judicial review is what keeps boards and agencies honest. If courts tell an agency it has absolute power and if you assume that power corrupts, then absolute power corrupts absolutely. I think it is simply a question of where an agency perchance steps out of bounds you have an opportunity to do something about it and make sure that you do get your fair shake and that the board knows that as well.

Dr. Duncan: The role of judicial review becomes more and more important as the legislation clearly sets down the objectives of regulation and some of the basic guidelines of what is to be achieved by the tribunal. Then you have a bench-mark that you can test the tribunal against. It is a difficult thing to apply where there are no guidelines, where the tribunal is given carte blanche in a certain area; judicial review is a very difficult route to follow.

• 1310

Mr. Schultz: If I might just make one final point on that, we refer in our paper to the difficulty of judicial review in the federal court. What is happening, because of the setup of the Federal Court Act, is that a very worth while purpose is being ultimately defeated. Many decisions by tribunals slip through the gap between Section 18 and Section 28. In Section 28 there are three conditions you have to meet. It has to be a decision and it has to be quasijudicial. I cannot remember the third one, but if you do not meet all three criteria you are out of court.

I have been involved in cases where you are out of court on those criteria. In one case we got a 20-page document from the Atomic Energy Control Board and the court said it was not a decision, even though the Atomic Energy Control Board called it a decision when they wrote it—and things like that.

In Ontario, for example, under the Judicial Review Procedure Act, it is far more flexible. All the remedies against boards, whether they are by injunction, mandamus, prohibition, are under the act, and whatever the remedy would have been at common law, it is now judicial review. Under the Federal Court Act you have enshrined this notion of a quasi-judicial decision as opposed to something else, and you have to establish under the old common law criteria that it is a quasijudicial criterion. It is that kind of thing where decisions are falling through and judicial review is being inhibited.

The Chairman: In conclusion, could we order that we annex your brief as an appendix to your record? I would like, on behalf of everyone here, to thank you for your brief and for

[Translation]

ment en matière d'examen judiciaire, car, vous avez pu le constater dans notre document de discussion, ce sujet n'est pas traité directement. Dans le cadre général de la réforme de la réglementation, quelle est l'importance de la question de l'examen judiciaire?

M. Schultz: L'examen judiciaire, c'est la peur du gendarme pour les commissions et les organismes de réglementation. Si les tribunaux confèrent à un organisme des pouvoirs absolus et si l'on part du principe que le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt alors absolument. Je pense qu'il s'agit simplement de s'assurer que lorsqu'il arrive à un organisme de s'égarer, vous aurez la possibilité d'intervenir pour le remettre dans le droit chemin et il faut que la commission le sache elle aussi.

M. Duncan: Le rôle de l'examen judiciaire devient de plus en plus important à mesure que la législation précise davantage les objectifs de la réglementation et les grandes lignes régissant les activités de l'organisme de réglementation. On dispose alors de critères de référence sur lesquels on peut juger l'organisme de réglementation. L'application devient difficile lorsqu'il n'y a pas de lignes de conduite et que l'organisme de réglementation reçoit carte blanche dans un certain domaine; l'examen judiciaire n'est pas toujours facile à appliquer.

M. Schultz: Je voudrais faire une dernière observation à ce sujet. Nous parlons dans notre mémoire de la difficulté de procéder à un examen judiciaire à la cour fédérale. En raison de la façon dont est rédigée la Loi sur la cour fédérale, une procédure bien intentionnée est en fait détournée. De nombreuses décisions prises par les organismes de réglementation parviennent à se glisser entre l'article 18 et l'article 28. Aux termes de l'article 28, il faut que trois conditions soient remplies. Il faut qu'il s'agisse d'une décision et qu'elle soit quasi-judiciaire. Je ne me souviens pas de la troisième condition mais, si elles ne sont pas remplies toutes les trois, la cour n'est pas compétente.

J'ai pris part à des affaires dans lesquelles la cour s'est déclarée incompétente en appliquant ces critères. Dans un cas précis, la Commission de contrôle de l'énergie atomique avait élaboré un document de 20 pages et la cour a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'une décision, bien que la commission l'ait intitulé décision lorsqu'elle l'a rédigé. Voilà ce qui se passe.

La procédure est plus souple en Ontario avec la Judicial Review Procedure Act. Tous les moyens de recours à l'encontre des commissions, que ce soit par la voie d'injonction, de mandamus ou de défense de statuer sont prévus par la loi, et tous les moyens de recours disponibles en common law font désormais partie de l'examen judiciaire. La Loi sur la cour fédérale a repris la notion de décision quasi-judiciaire en l'opposant au reste, et l'on doit déterminer s'il s'agit d'une décision quasi-judiciaire en fonction des anciens critères de common law. Voilà sur quoi nous achoppons et ce qui vient contrarier l'examen judiciaire.

Le président: En conclusion, pouvons-nous ordonner que l'on annexe votre mémoire à notre dossier? Je voudrais vous remercier au nom de tous de votre exposé et de votre témoignage

[Texte]

your testimony today. Also for the undertaking to provide us with further information. If it is of any consolation to you, I can assure you that I think every member of our committee and staff wants to ensure that we have that balance of input when we are dealing with regulatory reform. You have been a very integral part of that. On behalf of all of us, thank you.

Dr. Duncan: Thank you for the opportunity.

The Chairman: We adjourn until 2 o'clock when we will be hearing from the Government of Ontario.

AFTERNOON SITTING

• 1415

The Chairman: We will come to order. We are continuing with our reference into regulatory reform and this afternoon we have with us Mr. Alan Gordon from the Government of Ontario and his assistant, Beverly Ward. Mr. Gordon, just by way of introduction, is the Assistant Secretary of the Cabinet for Ontario, is responsible for Ontario's regulatory reform program and is also the Ontario representative to the federal provincial consultative committee on regulatory reform.

We are particularly delighted to have you with us this afternoon because you have been in this area a lot longer than we have. We look forward to benefiting from your advice and from your experience. Thank you very much for being here, Mr. Gordon.

Mr. A Gordon (Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario): Thank you, Mr. Chairman. I am not sure about the benefit part but I am always happy to have a chance to chat about some of the things we have been trying to do in Ontario in terms of our experience. Also, I am delighted that your committee is taking the interest that it is in this subject. Quite frankly, as I will try to point out a little further along, one of our prime problems, in terms of the whole issue, is the question of understanding, attitude and approach that is being taken. The interest your committee is taking in that regard is most helpful in terms of adding to the interest and the attention that is being given to the subject.

If I could, I would like to summarize for a little bit. I know you have been handed a great pile of paper and we can give you a ton or more in addition if you wish. May I quickly assure you it was at your request, not at mine, that we burdened you with paper, but it does indicate the scope and some of the things that are going on. Those are virtually all internal working papers and not confidential in any way. However, they are not designed for publicity other than the odd news release that is in there, or something like that, or for public distribution. So they were not written with the public in mind; rather, they are papers relating to the functions that have been going on for the last three or four years in this subject.

[Traduction]

aujourd'hui ainsi que de l'engagement que vous avez pris de nous apporter des informations supplémentaires. Si cela peut vous rassurer, je puis vous garantir que tous les membres du comité et de notre personnel s'efforcent de recueillir en toute impartialité les diverses opinions qui peuvent s'exprimer au sujet de la réforme de la réglementation. Vous avez bien joué votre rôle et, au nom de tous, je vous remercie.

M. Duncan: Je vous remercie de nous avoir donné la chance de comparaître en ces lieux.

Le président: Nous allons suspendre la séance jusqu'à 14 heures et nous entendrons alors le Gouvernement de l'Ontario.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation et, cet après-midi, nous avons parmi nous monsieur Alan Gordon, représentant du Gouvernement de l'Ontario, et son assistante, Beverly Ward. Monsieur Gordon, à titre d'introduction, le secrétaire adjoint du Cabinet de la province de l'Ontario est responsable du programme de réforme de la réglementation de l'Ontario et représente par ailleurs l'Ontario au sein du Comité consultatif fédéral-provincial sur la réforme de la réglementation.

Nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous aujourd'hui car vous vous intéressez à la question depuis beaucoup plus longtemps que nous. Nous espérons pouvoir bénéficier de vos conseils et de votre expérience. Je vous remercie d'être venu, monsieur Gordon.

M. A Gordon (secrétaire adjoint du Cabinet, gouvernement de l'Ontario): Merci, monsieur le président. Je ne suis pas sûr de pouvoir vous être utile mais j'accueille avec plaisir la possibilité de discuter avec vous de notre expérience et de ce que l'on s'efforce de faire dans ce domaine en Ontario. Je me félicite par ailleurs de voir que votre comité s'intéresse comme il le fait à ce domaine. Pour être franc, et je m'efforcerai d'y revenir plus tard, l'un de nos principaux problèmes dans ce domaine en général est une question de compréhension, d'attitude et de façon de voir les choses. Le fait que votre comité s'intéresse à cette question nous est très utile car il permet de renforcer l'attention que l'on y accorde.

Je vais essayer de résumer, si vous le voulez bien. Je sais que l'on vous a remis des quantités de documents et nous pouvons vous en rajouter quelques tonnes si vous le désirez. Je voudrais préciser tout de suite que c'est à votre demande et non à la mienne que l'on vous a inondés de documents, mais ces documents ne traduisent pas toute la portée et, dans une certaine mesure, la nature de nos réalisations. Ces documents sont pratiquement tous à caractère interne, ce sont des documents de travail qui n'ont rien de confidentiel. Toutefois, ils ne sont pas destinés à être rendus publics à part quelques communiqués de presse qui peuvent s'y trouver. Ils n'ont pas à être diffusés dans le public, de sorte qu'ils n'ont pas été rédigés en fonction du public. Ils se contentent d'exposer les différentes fonctions qui existent depuis trois ou quatre ans dans ce domaine.

[Text]

I would like to try to sketch very briefly how the effort got started in Ontario and the context within which we are working at the present time. I guess the first visible evidence of the realization of the need for some changes came in our province with the appointment of an internal working staff committee headed by the now Deputy Minister of Health, Tom Campbell, who was in the cabinet office at that time. It came out with an initial report that they called a customer service report, which contained a number of recommendations.

The impetus for that I believe started in the premier's office with a realization that times have changed and there is some very real need for taking a second look at how things are going. Obviously, in the context of proposition 13 and the various happenings around it, although that came later, it was not unique to our province, or anything new or different; it is just how it happened with us. But the realization was there, and I think basically the need for some kind of look at how we are doing things was given impetus by two different factors.

One, of course, is the basic change in attitude on the part of the public. Their attitude towards government and their expectations of what government should deliver over the years has been very marked. We noted a general dissatisfaction, if you will, with governments. I need not go into that with you people. You are all too familiar with the dichotomy of what I term "my freedom is your regulation". That is, in order for me to have the freedom to do what I want, you people, for goodness sake, make rules to stop everybody else from doing this, that and the other thing. We must protect everything else.

A little story I have used a number of times which to me brings home the change in attitude over the last 30-odd years is a very simplistic one perhaps, but it may help to illustrate my point. When I was a little tad, during World War II actually, I lived in a little town south of Hamilton called Hagersville and we had the New York Central Railway running through there at a great rate of speed. When I was in about Grade 2 or 3 one of my classmates was killed, and that had an indelible impression on me for obvious reasons. One of my impressions was the strong and marked reaction throughout the community. Perhaps it was reinforced in the press and on radio, I do not know, but it certainly was in the school and at church and at home and so on. That reaction was, if you do not obey the rules you will get killed; you have got learn to do what you are told. That idea was reinforced very strongly.

• 1420

About two years ago, a 12-year-old was killed at the Pape Avenue crossing in Scarborough in East Toronto and the reaction was quite different. It was very strong and very vehement: The government has got to put in an overpass, it is a dangerous crossing, the government should do something about this situation. The municipal government, in this case, with the railways, spent \$.5 million putting in an overpass.

[Translation]

J'aimerais exposer brièvement d'où sont parties les initiatives prises en cette matière en Ontario, ainsi que la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle. J'imagine que le premier signe visible que l'on se rendait compte de la nécessité de certains changements dans notre province a été la création d'un groupe de travail interne dirigé par le sous-ministre actuel de la Santé, Tom Campbell, qui était à l'époque au bureau du Cabinet. Ce groupe de travail a publié un premier rapport intitulé «Rapport sur les services aux clients» contenant un certain nombre de recommandations.

Je pense que l'initiative est partie du bureau du premier ministre, qui s'est rendu compte que les temps avaient changé et qu'il convenait véritablement de revoir la façon dont on avait l'habitude de faire les choses. Bien entendu, dans le cadre de la proposition 13 et des différentes répercussions que cela a eu par la suite, ce genre d'initiatives n'était pas propre à la province et ne représentait pas quelque chose de nouveau ou de différent; tout simplement, cela s'est traduit de cette façon. Toutefois, la prise de conscience était là et je pense que deux facteurs expliquent cette nécessité de revoir les choses.

L'un concerne, bien entendu, le changement d'attitude de la part du public. Au cours des années, le public a beaucoup évolué au sujet du gouvernement et de ce que l'on pouvait en attendre. On a constaté qu'il y avait un mécontentement général au sujet des gouvernements. Je ne vous en dirai pas davantage, vous êtes trop familiarisés avec le paradoxe qui veut que «ma liberté soit votre réglementation». C'est-à-dire que pour que j'aie la liberté de faire ce que je veux, établissez pour l'amour de Dieu des règles qui empêcheront les autres de faire ça, et ça, et encore ça.

Laissez-moi vous raconter une petite anecdote dont je me suis servi souvent et qui témoigne, à mon avis, du changement d'attitude survenu au cours de ces 30 dernières années, d'une manière peut-être simpliste, mais qui ne permet toutefois de bien me faire comprendre. J'ai vécu mon enfance au cours de la Deuxième Guerre mondiale dans une petite ville au Sud d'Hamilton, du nom d'Hagersville, et les trains du New York Central Railway la traversaient à toute vitesse. L'un de mes camarades de classe a été écrasé sur la voie alors que j'étais en deuxième ou en troisième année et cela m'a véritablement marqué pour des raisons évidentes. L'une des impressions qui me restent c'est que toute la collectivité a réagi très fortement. Je ne sais plus si la presse ou la radio s'en est mêlée, mais je me souviens bien que l'on en parlait à l'école, à l'église, à la maison, etc. Cette réaction était la suivante: vous allez vous faire tuer si vous ne respectez pas les règles; il faut apprendre à faire ce que l'on vous dit. Ces principes étaient réaffirmés constamment.

Il y a deux ans, un enfant de 12 ans s'est fait écraser sur le passage à niveau de l'avenue Pape de Scarborough, dans l'Est de Toronto, et la réaction a été tout à fait différente. Cette réaction a elle aussi été violente et très marquée: le gouvernement doit faire un passage surélevé, le passage à niveau est dangereux, le gouvernement doit remédier à la situation. A cette occasion, le gouvernement municipal, en collaboration

[Texte]

I watched this very carefully because I was involved in this process by that time and had become interested in the change in public attitude. The public response—I do not know about the private one—was, No one is going up 40 feet to go across that overpass, it is another example of a waste of public money, they should have done something else. I do not know whether it should have been an underpass or what. This spring a man was killed at the Pape Avenue crossing, and how? They put up a 12-foot wire fence all the way along the side of that track, and someone cut a hole in the fence in the first week because the shopping centre is across the way. Nobody is going to go up over that silly thing. So people still go across the tracks.

What I am trying to illustrate is that although human nature has not changed, the attitude toward government certainly has; that is, the government should do everything for the people regardless—measure the unmeasurable, quantify the unquantifiable and regulate the unregulatable, or whatever the term is. That is something I think our government and yours and others have wakened up to: the fact that we have had a major change while we were growing.

The other side of the coin was the prosperity, which has helped do us in. We found during the period of prosperity, and certainly this was so for me as an assistant deputy minister in the government, that if you had a problem you looked at it and decided what you would do, and you did not worry too much about what was happening in other jurisdictions, other areas within the government itself, let alone outside. So you kept adding on and adding on, and eventually these things started to bump into each other. There was the realization that with the economic conditions changing we do not have enough to do all we want; the demands are still increasing at some great rate, but the resources are not limitless and so on. That gave rise in our government to a feeling that we should do something, and if we are going to clean up why do we not stop doing some of the things that we do not need to be doing and use the resources and the energies or whatever we may have to do what we can?

Those are the two bases upon which it started. It did start in the premier's office with the premier and some of his cabinet colleagues and that to us has been a pretty important element. We are pretty mundane about the way we approach things so the buzzwords we have been using are that we want to improve the way we do business.

The customer service report that I talked about, and other activities, gave rise to a look at things and an identification of the fact that there are four basic elements to good service, as far as the government is concerned, that they were interested in doing something about. The first is the public's ability to get information or help or whatever they need—access to the government. The second is the need for a staff that is properly

[Traduction]

avec les compagnies de chemins de fer, a consacré \$0,5 millions à la construction d'un passage surélevé.

J'ai suivi de près cette affaire car j'étais déjà impliqué dans les questions de réforme à l'époque, et je m'intéressais aux changements d'attitudes du public. Je ne sais pas ce que l'on en a dit dans le privé, mais l'opinion publique a alors été la suivante: il n'est pas question d'emprunter ce passage surélevé et de passer 40 pieds au-dessus de la voie. Voilà encore du gaspillage de fonds publics, les responsables auraient dû faire autre chose. Je ne sais pas si c'est un passage souterrain ou autre chose que l'on voulait. Au printemps dernier, un homme s'est fait écraser sur le passage à niveau de l'avenue Pape et que s'est-il passé? On a dressé un grillage de 12 pieds de haut tout le long de la voie et, dès la première semaine, quelqu'un a percé un trou dans le grillage parce que le centre d'achat est de l'autre côté de la voie. Il n'est pas question que l'on emprunte le passage surélevé et les gens continuent à traverser la voie.

Ce que je m'efforce de faire comprendre par là c'est que, si la nature humaine n'a pas changé, l'attitude vis-à-vis du gouvernement a changé, elle; c'est-à-dire que l'on attend tout du gouvernement et qu'on lui demande de mesurer l'incom-mensurable, de quantifier l'inquantifiable et de réglementer l'inréglementable, si je peux m'exprimer ainsi. Je pense que c'est quelque chose dont notre gouvernement, votre gouvernement et d'autres se sont rendu compte: une évolution importante s'est produite au cours des années.

La prospérité a elle aussi joué un rôle. Nous avons appris à nous dire pendant la période de prospérité, et c'était certainement mon cas en tant que sous-ministre adjoint au sein du gouvernement, que si nous avions un problème, il suffisait de l'examiner et de décider ce que l'on allait faire, sans s'inquiéter de ce qui se passait dans d'autres juridictions, dans d'autres secteurs du gouvernement et encore moins à l'étranger. On se contentait donc d'en rajouter et les incompatibilités ont fini par apparaître. Nous nous sommes aperçus, à mesure que la situation économique évoluait, que nous n'en avions pas assez pour satisfaire toutes nos demandes; que la demande continuait de progresser rapidement mais que nos ressources n'étaient pas illimitées, etc. Notre gouvernement a donc eu le sentiment qu'il fallait faire quelque chose et, puisqu'il fallait faire un nettoyage, pourquoi ne pas arrêter de faire des choses inutiles et de consacrer les ressources et les énergies rendues disponibles à d'autres choses indispensables?

Voilà les deux facteurs à la base de notre action. L'initiative est partie du bureau du premier ministre, du premier ministre lui-même et d'un certain nombre de ses collègues au sein du Cabinet, et c'est là pour nous une considération importante. Nous faisons très attention aux mots et nous avons pris l'habitude de dire que nous cherchons à améliorer la façon dont nous faisons les choses.

Le rapport sur les services rendus aux clients dont je viens de parler, ainsi que d'autres actions, nous ont permis d'identifier quatre composantes de base d'un service de qualité au sein du gouvernement et que l'on s'efforce de mettre en pratique. Premièrement: il faut que le public soit informé, assisté ou aidé d'une manière ou d'une autre pour avoir accès au gouvernement. Deuxièmement: le personnel doit être formé et motivé

[Text]

trained and motivated and so on to be able to handle things. The third is the resources, including the information itself, that will allow them to do their job and allow the people to get what they need. And fourth is rules that make sense, because it does not do any good at all to have total access, with people able to reach the right person, to have that person properly trained and motivated and equipped with information, and then say, "I know it sounds silly but those are the rules and you have to live by them."

We feel, and have felt, that the only way to really cope with this is to look at the whole picture and not try to deal with the rules in isolation or the access in isolation, or the informational needs or the training or whatever. That is the approach that was used. We started with a number of basic premises, the first being that we must attack all the factors if we are going to have any success. The second is that it involves the entire government, and real change, to be effective, will have to happen within our ministries, within the organizational units, the boards or whatever it might be, in order to make it work. Laying it on them just does not work, and telling people to do it differently, even by cabinet directive or by legislation itself, will not make people do things unless they are of a mind to do them.

• 1425

We have a couple of strange expressions. One is that just because it works in practice it does not have to work in theory. All the theoretical, organizational, economic and other analyses do not necessarily make it happen. Yet if people are of a mind to make things happen they will do so, no matter what the organization.

That leads me to my next point, which is that there is no point in establishing new structures. We feel we have enough organizational structures, we have enough power, we have enough laws, we have enough everything, if we can only make them work. It is trying to make the system work that has been the key to it. In the context of using the resources that we have, we have deliberately not set up any separate or additional organization, nor set any budget for it.

As a matter of fact, when I was appointed to the cabinet office for this purpose, with the responsibility for things like regulatory reform and customer service and some others since, I was told very frankly by the premier's deputy that I had no staff, no money, no budget, no power, so I could go ahead and do whatever I wanted. Or, to look at it another way, I have all the resources of the government, I have direct access to the premier and the cabinet, I can tap any area in the government as a co-ordinator, so if I could get them to do it, the world is my oyster. In effect, we have the whole operation. I found that very challenging. Quite frankly, I do not know if I could have operated happily under another guise.

[Translation]

convenablement pour que tout se passe bien. Troisièmement: il faut que ce personnel dispose des ressources suffisantes, y compris en ce qui concerne l'information, pour lui permettre de faire son travail et d'offrir aux gens ce dont ils ont besoin. Quatrièmement: il faut que les règles établies aient un sens parce qu'il ne sert à rien de faire en sorte que les gens aient accès à l'administration et soient en mesure de contacter la personne compétente, disposant de la formation et de la motivation nécessaires et recevant toute l'information indispensable pour se voir dire en fin de compte: «Je sais, ça va vous paraître stupide, mais voilà quelles sont les règles et il faut s'y conformer.»

Nous avons pensé et nous pensons que la seule façon de s'attaquer au problème est d'adopter une démarche globale et non de s'attaquer aux règles en oubliant la facilité d'accès, les besoins d'information ou les nécessités de la formation. Voilà quelle a été notre démarche. Nous sommes partis à la base d'un certain nombre de principes. Le premier consiste à dire que l'on doit s'attaquer à tous les facteurs en même temps si l'on veut avoir quelque chance de réussir. Le deuxième, que pour que le changement soit véritable, il faut que la totalité du gouvernement y participe: l'ensemble de nos ministères, toutes les unités d'organisation, les commissions, etc. Il ne sert à rien de les forcer et l'on ne peut pas changer les gens par décret: une directive du Cabinet ou même une loi du Parlement ne les fera pas changer à moins qu'ils soient décidés à le faire.

Nous employons des formules qui peuvent paraître étranges. Une d'entre elles consiste à dire que pour qu'une chose puisse être mise en pratique, elle ne doit pas nécessairement fonctionner en théorie. Toutes les analyses portant sur la théorie, l'organisation ou l'économie ne font pas nécessairement avancer les choses. Par contre, si les gens veulent réagir, ils le feront quel que soit le type d'organisation dans lequel ils se trouvent.

La suite logique de mon discours c'est qu'il est inutile d'établir de nouvelles structures. Nous estimons avoir d'ordres et déjà suffisamment de structures d'organisation, suffisamment de pouvoir, suffisamment de lois, etc., il suffit de faire fonctionner le tout. La clé c'est de faire en sorte que le système fonctionne. En ce qui concerne l'utilisation des ressources, c'est délibérément que nous n'avons pas éti d'organisation supplémentaire ni prévu de budget pour ce faire.

D'ailleurs, lorsque j'ai été nommé à mon poste actuel au sein du Cabinet et que l'on m'a chargé de questions comme la réforme de la réglementation, le service fourni aux clients et d'autres choses encore par la suite, l'adjoint du premier ministre ne m'a pas caché que je n'aurais pas de personnel, pas d'argent, pas de budget, pas de pouvoir, de sorte que j'étais libre de me mettre au travail et d'entreprendre ce que je voulais. Vu sous un autre angle, je dispose de toutes les ressources du gouvernement, j'ai directement accès au premier ministre et au Cabinet, je peux m'adresser à tout les secteurs du gouvernement en tant que coordonnateur, de sorte que, si j'arrive à motiver les gens, tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Mon travail porte sur l'ensemble du

[Texte]

I do not know how much detail to go into, but these things I think have affected in one way or another, what we have done. For example, the matter of budget. When we got into the information access program there was a great demand by management people and others that we set up a budget and find out how much extra this was going to cost. We said, it is not going to cost any extra because the people do not take it out of their hides. They can stop doing some of the things they are doing, and take it out of their own budgets and so on. If they look upon it as a separate operation from their day-to-day one, because what else is government for but service, then it is not going to work. That was one of our big hurdles in getting through the system: to get them to understand it is built in and part of the operation; it is not an add-on or an extra or something you can assign somebody different to.

• 1430

Admittedly, I was assigned. I was borrowed from a ministry and they were told they had the privilege of paying my salary. The co-ordinators were appointed in each ministry from within, but no additional staff was added to it.

Another premise is that since attitude is the key element, we should concentrate on those things that would help to reinforce or change or develop the kind of attitude we are looking for. Basic to that attitude is this: is there some way we can have less involvement by the government in everything we are looking at? Is there a way we can do it? By that, I do not mean withdrawing services that are needed; rather, is the first answer always to create something new which the government must operate or fund or whatever in order to resolve the problem? So we have taken that as a basic premise and moved along with it.

The only other premise, one that was very clearly stated to me when I got involved, is that we are not going to have any great revolutionary changes. We are not going to have a major overhaul in the structure of government, we are not going to have any major legislation. We are going to concentrate on those things that we think are achievable, do what we can in those areas, and gradually let the momentum build. Do not try to do it by massive input and so on.

It may be a little inappropriate, but I was rather amused by Tex Enemark, who was in B.C. and who came onto the scene a few months after I did. He came down and asked what we were doing and I tried to explain the approach we were using. He said, we do not have to pussyfoot around British Columbia like you do in Ontario. We are setting up a ministry of deregulation and we will tell them what to do. We will tell departments, we will introduce the legislation and that will be it.

[Traduction]

système et je trouve ça très intéressant. Pour être franc, je ne sais pas si je me serais senti à l'aise dans un autre système.

Je ne sais pas si je dois entrer davantage dans les détails mais toutes ces choses ont influé sur notre comportement d'une manière ou d'une autre. Prenons par exemple le budget. Lorsque nous avons entrepris le programme d'accès à l'information, les gestionnaires et d'autres personnes nous demandaient instamment que l'on établisse un budget afin de savoir combien ça allait nous coûter de plus. Nous avons répondu en disant que cela n'allait rien coûter de plus, parce que les gens n'auraient pas à sortir l'argent de leurs poches, qu'il leur suffisait d'arrêter de faire certaines choses qu'ils faisaient jusqu'alors, de la prélever sur leurs propres budgets, etc. Si l'on se met à considérer les services fournis aux clients comme une opération distincte des opérations courantes, rien ne va plus, car c'est justement là la raison d'être du gouvernement. Ce fut là le principal obstacle à notre intervention; il a fallu faire comprendre à tout le monde que cela faisait partie intégrante de l'ensemble des opérations et qu'il ne s'agissait pas d'un rajout ou d'une activité supplémentaire que l'on pouvait confier à un spécialiste.

Je dois reconnaître que j'ai été affecté à ce poste. J'ai été détaché par un ministère à qui l'on a octroyé le privilège de payer mon salaire. Les coordonnateurs ont été nommés à l'intérieur de chaque ministère mais ils n'ont pas été dotés de personnel supplémentaire.

La notion d'attitude étant fondamentale, nous sommes partis par ailleurs du principe que l'on devait insister sur tout ce qui pouvait contribuer à modifier le type d'attitudes que l'on voulait changer ou à renforcer celles que l'on voulait obtenir. Nous nous sommes posés au départ la question suivante: est-il possible de moins faire intervenir le gouvernement dans tout ce que nous cherchons à réaliser? Comment cela est-il possible? Il ne s'agit pas par là de supprimer des services nécessaires mais de créer quelque chose de neuf au sein du gouvernement, de façon à résoudre les problèmes. Nous en avons donc fait notre ligne de conduite et nous nous y sommes tenus.

L'autre principe de base, qui m'a été clairement précisé dès le départ, c'est qu'il n'est pas question de grands changements révolutionnaires. Nous n'allons pas bouleverser la structure du gouvernement ou mettre en application une nouvelle législation totalement différente. Nous allons nous en tenir à ce qui, à notre avis, est réalisable, faire ce que nous pourrions dans ce domaine puis faire avancer tranquillement les choses. Il n'est pas question de faire des interventions radicales, etc.

Bien que ce soit peut-être hors de propos, je vous raconterai une anecdote amusante à propos de Tex Enemark, qui est apparu sur la scène de la Colombie-Britannique quelques mois après mon entrée en fonction. Il a demandé à me rencontrer et je lui ai expliqué notre démarche. Sa réaction a été de dire qu'il n'était pas question que l'on prenne des gants en Colombie-Britannique comme on le faisait en Ontario. Il avait l'intention de mettre sur pied un ministère chargé de dé-réglementer et de dire aux autres ce qu'il faut faire. Les ministères seraient informés qu'une nouvelle loi allait être adoptée et la question serait réglée.

[Text]

I presume you know that neither he nor they are still in existence after a year. Are you aware of this? They introduced an omnibus bill covering 50 different things for reform and one of them inadvertently wiped out an insurance company. They had to call the legislature back in order to cure that one particular problem and as a political reality they wiped out the 50. They just rescinded the whole thing, which immediately negated all the work they had done in that year. Then, of course, they wiped out the ministry after that.

• 1435

It is unfair for me to cite that, but it was a very different approach from ours. Ours has not been that way because, quite frankly, I do not believe you can tell people to change attitudes. People are going to do that all by themselves. You can help them. You can help them get better insight. You can help develop it and so on. That has been a key element to our whole thing.

What did we do then? First we started in the customer service area. It is hard to say first, because many other things happened all at the same time. The matter of the review, for example, of legislation. This year, 1980, is our decennial review of legislation and regulation, so we asked every ministry to go through to see not just if it matches legally but if this trip is necessary; that kind of questioning. What is the need that requires this kind of legislation? Is there any other way you can do it? Is there someone else who can do it? Does it duplicate, overlap, are there gaps, et cetera. And do it from a policy and administrative standpoint rather than from the legalistic standpoint. I do not know how many times we have been told, Oh, our lawyers assure us that this piece of legislation is absolutely foolproof; no problems at all. We can be protected all the way on that one. We sometimes get so concerned with protecting to make sure it makes legal sense that we lose sight of why we want to do it in the first place. That is the kind of question we are trying to raise.

I have used the word "access" a number of times. That is a word that we coined, in a way in our own government, because some of us had observed that governments sometimes spend a lot more energy getting information out to people than they do in making themselves available to people to get the information they want when they need it.

The example I use there is that as a resident of downtown Toronto I am not the least bit interested in a brochure that tells me what is involved in getting septic tanks and tile beds and so on, because I doubt if they would let me put one in my backyard anyway. However, as soon as I buy a cottage property or I move out of the city into a rural area, then I become interested and I want that information. I do not want to have to go to 18 different places to find it and I do not want to have to keep in my own mind the whole index of everything the government does. It is too complex. That has been part of our

[Translation]

Vous savez, j'imagine, que ni ce ministère ni son poste n'existent plus au bout d'une année. Le saviez-vous? A cette occasion, la Colombie-Britannique a déposé un projet de loi cadre portant sur 50 points différents de réforme, et l'un d'entre eux a, incidemment, supprimé l'existence d'une société d'assurances. Il a fallu réunir de nouveau l'assemblée législative pour remédier à ce problème particulier et, faisant preuve de réalisme politique, celle-ci a annulé les 50 points de la législation. L'ensemble de la loi a tout simplement été abrogé, ce qui a annulé immédiatement tout le travail que l'on avait fait cette année-là. Sur cette lancée, bien entendu, le ministère a lui aussi été supprimé.

Ce n'est pas très généreux de ma part de citer cet exemple mais il illustre une démarche très différente de la nôtre. Notre démarche vient du fait que je ne crois pas franchement que l'on puisse dire aux gens de changer d'attitude. Les gens le feront d'eux-mêmes. On peut les aider, leur faire mieux comprendre les choses, les soutenir dans leurs efforts etc. Voilà la clé de notre démarche.

Qu'avons-nous fait alors? Nous avons commencé tout d'abord par la question des services rendus aux clients. Il est difficile de dire «tout d'abord», parce que beaucoup de choses ont eu lieu en même temps. Prenons par exemple la question de la révision de la législation. L'année 1980 correspond à notre révision décennale de l'ensemble de la législation et des règlements, et nous avons donc demandé à tous les ministères de vérifier non seulement si l'ensemble se tient du point de vue juridique, mais si c'est finalement nécessaire. Pourquoi a-t-on besoin de telle ou telle législation? Y a-t-il d'autres moyens de parvenir aux mêmes fins? Quelqu'un d'autre peut-il s'en charger? Y a-t-il des doubles emplois, des chevauchements de compétence, des vides législatifs, etc.? Les ministères ont été invités à examiner la question sous l'angle administratif et politique et non sous l'angle juridique. On nous a dit je ne sais combien de fois: nos avocats nous assurent que cette législation ne présente aucune faille, il n'y a rien à craindre. Nous sommes totalement protégés. Parfois, nous cherchons à nous protéger et à soigner l'aspect juridique des choses et nous oublions ce que nous voulions faire à l'origine. Voilà le genre de question que nous nous efforçons de poser.

J'ai utilisé à plusieurs reprises le terme «accès». C'est un mot que notre gouvernement a repris à son compte car nous nous sommes aperçus que les gouvernements consacraient souvent davantage d'énergie à soutirer les informations aux gens qu'à mettre cette information à la disposition de ceux-ci.

Je vous dirai par exemple qu'en tant que résident du centre-ville de Toronto, une brochure portant sur la construction des fosses septiques et des radiers ne m'intéresse pas car cela m'étonnerait de toute façon qu'on me laisse en installer une dans ma cour. A partir du moment cependant où j'achète un chalet et où je sors de la ville pour aller à la campagne, là, la question m'intéresse et j'ai besoin de cette information. Je n'ai pas envie de m'adresser à 18 endroits différents pour me la procurer et je n'ai pas en tête la table des matières de toutes les activités du gouvernement. La question est trop complexe.

[Texte]

problem. We bombard people with thousands and thousands of pieces of information, but not necessarily at the time they want it. So we are trying to turn things around and make ourselves accessible to citizens, make it possible for citizens to reach us.

We start off with telephones, of cours. In our province, for example, I was astounded to learn that apparently we transact in excess of 100 million telephone calls a year, and we are peanuts compared to you people. So we thought that might be a place to look. We looked at things like the listings in the telephone book and we had a lot of help from Bell Canada on this. The blue pages are coming out now. You have probably been appraised of that. Have you met with Roger August yet? We are working very closely with him on this sort of thing to try to get plain language.

Three years ago, if you wanted a birth certificate in Ontario you had to know who the registrar general was in consumer and commercial relations. Today if you want a birth certificate you look it up in the telephone book. You look under the b's for birth. It sounds silly, but boy, it has an impact; little things in terms of allowing people to reach us. The simple matter of asking people to put their phone number at the top of letters reduced incoming calls on our Queen's Park switchboard by 6,000 a day. They were calls asking how to find somebody. It is not just finding them, it is the time, the effort and the energy of going here and then going there. That sort of thing—the frustration to people.

We also found that we were not accessible to people equally across the province. The first year, which was almost three years ago now—three books ago; phone books come out once a year in different parts of the province—there were something like five listings for the Ontario government in the little Forest-Arkona phone book down on Lake Huron, and almost 700 in Toronto. That is hardly equal access. Then of course, if they wanted any service they had to phone long distance and so on, so we introduced a policy of toll-free calling.

• 1440

We concentrated on some other things like mail services, how people can reach us when they want to, and on improving correspondence; a whole lot of things in that area. We established the premier's advisory committee on government services, which is a body of business and corporate people. The original chairman was Mr. Edward Dunlop, the chairman of Sun Newspaper. Unfortunately, he had to resign for health reasons, and now Douglas MacAllan, the vice-president of Imperial Oil, is chairman of it. They are trying to help us, and they have honed in on a number of things, one of which is the need to analyse the needs of the public in a real way—that is, in terms of their needs and everybody's needs—and to get some determination of the success of the service we are giving. We got into quite a process there.

[Traduction]

C'est ce qui fait une partie de nos problèmes. Nous bombardons les gens d'informations mais pas nécessairement au moment où ils le désirent. Il faut donc changer d'attitude et nous rendre accessibles aux citoyens, faire en sorte que les citoyens puissent nous atteindre.

Commençons par le téléphone, évidemment. J'ai été abasourdi par exemple d'apprendre que dans notre province nous acheminions apparemment plus de 100 millions d'appels téléphoniques par an, et j'imagine ce que ça doit être pour vous. Il nous a donc semblé que la question méritait d'être examinée de plus près. Nous nous sommes intéressés à des choses comme l'annuaire téléphonique et nous avons reçu beaucoup d'aide de la part de Bell Canada sur cette question. Les pages bleues sont en train de sortir. J'imagine que vous en avez eu connaissance. Avez-vous déjà rencontré Roger August? En collaboration étroite avec lui, nous nous efforçons d'adopter un langage clair et de mettre en pratique différentes réformes.

Il y a trois ans, si vous vouliez, en Ontario, un certificat de naissance, il vous fallait savoir qui était le registraire général au sein de Consommation et Commerce. Aujourd'hui, il vous suffit de consulter l'annuaire téléphonique. Cela va vous paraître bête, mais ce sont de petites choses qui ont leur importance et qui permettent aux gens de nous atteindre. Le simple fait de demander aux gens d'indiquer leur numéro de téléphone en haut des lettres qu'ils envoient, a entraîné une réduction de 6,000 appels téléphoniques envoyés à notre centrale de Queen's Park. Il s'agissait là simplement d'appels visant à rejoindre quelqu'un. Ce n'est pas seulement le fait d'avoir à trouver quelqu'un, c'est le temps et la quantité d'énergie dépensés à chercher et la frustration des gens qui attendent.

Nous nous sommes aperçu que l'on n'était pas également accessibles dans toute la province. La première année, il y a maintenant trois ans et l'on a publié depuis trois annuaires, les annuaires téléphoniques paraissaient une fois tous les ans dans les différentes régions de la province et le gouvernement de l'Ontario n'était mentionné qu'à cinq reprises dans le petit annuaire téléphonique de Forest-Arkona sur le lac Huron, contre près de 700 à Toronto. On peut difficilement parler d'égalité d'accès. Bien évidemment, si les habitants de cette région avaient besoin d'un service, il leur fallait téléphoner au moyen de l'interurbain. Nous avons donc mis en place une politique d'appels gratuits.

Nous nous sommes intéressés à un certain nombre d'autres choses telles que les services postaux, la façon dont les gens pouvaient nous joindre lorsqu'ils le désiraient, l'amélioration de la correspondance, etc. Nous avons institué un comité consultatif du premier ministre sur les services du gouvernement, organisme qui regroupe les entreprises et les milieux d'affaires. Son président était à l'origine monsieur Edward Dunlop, le président du *Sun Newspaper*. Malheureusement, il a dû démissionner pour des raisons de santé et c'est maintenant Douglas MacAllan, vice-président de l'Imperial Oil, qui l'a remplacé. Tous ces gens s'efforcent de nous aider et nous ont fait un certain nombre d'observations intéressantes telles que la nécessité d'analyser les besoins du public de manière réelle, c'est-à-dire en tenant compte de ce que les gens ont

[Text]

In addition, when we got into the matter of phones, asking ministries to change and to start listing in plain language what their programs are and asking them to make it possible for people to phone them toll free, that does not come automatically just by suggesting it. There is the whole matter of training staff and making them aware. It is no use having toll-free lines if somebody says, "Well, I do not know. You will have to try somewhere else. It is not my department", or whatever. It was a rather interesting process. Remember, I am on a no-budget basis and we have to train all the people who use phones. Very often the training is a problem because it is not the secretary, it is the boss who is the problem. I am not here, tell him I am out, or whatever.

So we capitalized on our system and said: Look we have staff trainers in almost every ministry and they are doing all kinds of strange things. We have a civil service commission. Let them set up the thing, and then let the ministries appoint their own people. We just did it through the deputies. That is the sort of thing we did without adding to the budget. They have done a great job across the government in that regard.

On the matter of classification, at present secretaries, receptionists and so on are not paid or recognized for their direct contact with people because that is not part of their job descriptions. We have a major classification review going on. Another one is the matter of appointments, and this is an area where I think it is essential. Remember, this started with the premier and some of his colleagues.

I have to say, so there is no confusion in this regard, that everyone does not share equally the enthusiasm of the subject. I am sure you are finding that true in your own government. It will be some time before some people are even lukewarm about it. I must say, though, it has been encouraging, the kind of development that has occurred in that regard.

But to return to appointments in the civil service, people are naturally willing to do things and to develop if they are rewarded, and sometimes the reward is only recognition of the fact that they are doing it. But if you ignore them all the time, or you do not provide that reward, or you do not give them any indication of what you want, then you cannot expect them to achieve. One of the key things, frankly, was attention, and the example I use here is in no way meant to be critical of the people involved. For example, if you have a management board that is administered, as it was most effectively, by a person who has been a general in the army, you will have a very different style of management approach than that of the former president of Eaton's. The change from that one to the other is an example of the kind of change at the senior level

[Translation]

vraiment besoin, puis d'évaluer le succès des services que nous fournissons. Nous avons là tout un domaine d'étude.

Par ailleurs, pour en revenir à la question des téléphones, il ne suffit pas de demander aux ministères de changer leur attitude et d'écouter directement ce que l'on pense de leurs programmes ou de permettre aux gens de téléphoner gratuitement. Il faut encore former le personnel et lui faire prendre conscience de cette nécessité. Il ne sert à rien de disposer de lignes gratuites si quelqu'un vous dit au bout du fil: «Eh bien, je ne sais pas. Demandez à quelqu'un d'autre. Cela ne relève pas de mon ministère» ou quelque chose comme ça. L'expérience a été très intéressante. Rappelez-vous que je n'ai pas de budget. Nous avons dû dispenser une formation à tous les utilisateurs des téléphones et, souvent, la difficulté ne vient pas de la secrétaire mais du patron qui lui demande de répondre par exemple: «Dites-lui que je ne suis pas là, que je suis sorti».

Nous avons donc cherché à tirer parti du système existant et nous nous sommes dits: «Puisque nous avons des responsables de la formation du personnel dans pratiquement tous les ministères qui s'occupent en ce moment de choses et d'autres, puisque nous avons une commission de la fonction publique, confions-leur cette tâche, laissons aux ministères le soin de nommer les gens qu'ils veulent.» Nous sommes tout simplement passés par l'intermédiaire des sous-ministres. Voilà le genre de choses que nous avons pu faire sans rien ajouter à notre budget. Nous avons bien travaillé dans tout le gouvernement de ce point de vue.

En ce qui concerne la classification des postes par exemple, les secrétaires, les réceptionnistes et assimilés ne sont pas payés ou récompensés à l'heure actuelle sur la base de leur contact direct avec le public, parce que cela ne fait pas partie de la description des postes. Nous sommes en train de réviser complètement tous les critères de classification. Prenons la question des nominations, que je juge essentielle. Rappelez-vous que tout est parti à l'origine du premier ministre et d'un certain nombre de ses collaborateurs.

Je dois dire, pour qu'il n'y ait pas d'équivoque, que tout le monde ne partage pas également cet enthousiasme à ce sujet et je suis sûr qu'il en est de même au sein de votre gouvernement. Il faudra attendre un peu avant que les gens se sentent à l'aise. Je dois reconnaître cependant que l'évolution, jusqu'à présent, a été encourageante.

Mais revenons à nos nominations au sein de la fonction publique. Les gens sont naturellement prêts à évoluer s'ils sont récompensés, et parfois ce sera là le seul encouragement qu'ils recevront. Par contre, si on les laisse constamment de côté, si on ne leur donne pas cette récompense ou si on ne leur indique pas ce que l'on veut, ils ne faut pas s'attendre à de grandes réalisations de leur part. L'un des facteurs clés est l'attention. Je cite souvent à ce propos un exemple qui ne se veut nullement une critique des gens concernés. Si, par exemple, votre conseil de gestion est dirigé, comme il l'a été très efficacement, par une personne ayant occupé les fonctions de général dans l'armée, le style de votre administration sera très différent de celui de l'ancien président d'Eaton. Ce type de changements illustre bien le genre d'évolution que l'on peut enregistrer au

[Texte]

which has had a marked impact on the way we are doing business in terms of the service, response and so on.

I quickly want to qualify that and to say that the former secretary of the management board did the job he was asked to do at the time. It was the first round of constraints, and it was a matter of imposing those in terms of the government, of making realize the seriousness and the sensibleness of them, and so on, and he did that very effectively. But in terms of dealing with what it is and adjusting and so on, in terms of service and all the rest of it, it is a very different style of operation.

There were a number of significant changes made, I think, in terms of senior appointments which had a marked impact on the whole system. Very often it is not what we say formally that has an impact on people, it is the kind of reaction that people get. It was a matter of appointments being regarded with attention to the need for sensitivity in the area of services, in the area of responsiveness, that sort of thing, that has been one of the important elements in it as far as we are concerned.

In the matter of information systems so that people can find out what is available, we have undertaken a fairly massive computer-based system. We have what we call our quick index, our keyword index, of government services. Calling it a system is impractical, I think, because it is a collection of so many things. Our premise has been, again, that you cannot set up, with all respect, a single information centre and expect that people will get answers. I do not know whether you are different than I am, but I think probably we are all pretty well alike. We would just as soon get the answer from the person who has the responsibility and who can give us the answer, rather than from some highly trained, very pleasant individual who has to go and ask two or three other people before you get a response.

• 1445

So we are trying to reduce to the minimum the number of connections between the citizen and the person who can provide assistance. It is not always possible to get a one-to-one, but we are trying very hard to do it. Simple things, like asking people to identify themselves, either on the phone or with name tags at public desks; so that when you talk to someone, you know with whom you have spoken, and if you want to go back you can find him. I do not like getting a, "Oh, it could not have been me you were talking to last time", or whatever it may be.

There are all kinds of these things. I hate to dwell on them unduly, but we feel they are interconnected with the matter of regulation. This may not be at all the kind of thing you have been listening to until now.

The Chairman: You are right.

Mr. Gordon: As I mentioned, every ministry was told to appoint one co-ordinator in regulatory reform and one in

[Traduction]

plus haut niveau et qui affecte la façon dont fonctionnent vos services.

Je dirai tout de suite que l'ancien secrétaire du conseil de gestion a bien fait le travail dont il était chargé à l'époque. Dans un premier temps, il importait d'imposer les limites à l'intérieur desquelles devait fonctionner le gouvernement pour que les personnes concernées se rendent compte du sérieux et de l'importance de la chose, ce qu'il a su faire parfaitement. Par contre, lorsqu'il s'agit de composer, de s'adapter, afin d'assurer un service donné, le type de fonctionnement devient très différent.

J'estime qu'un certain nombre de changements ont été apportés en matière de nominations au plus haut niveau, dont les conséquences se sont fait sentir sur l'ensemble du système. Très souvent, ce n'est pas ce que l'on dit officiellement qui influence les gens, c'est le type de réaction dont ils font l'expérience. Il s'agissait de procéder aux nominations en tenant des besoins d'attention des clients, de la nécessité de répondre à leur attente, ce genre de considérations étant les plus importantes à notre avis.

Dans le domaine de l'information, pour que les gens sachent ce qui était disponible, nous avons mis sur pied un programme informatique très ambitieux. Nous avons mis au point ce que l'on a appelé une table des matières à accès rapide des mots clés en matière de services offerts par le gouvernement. Ce n'est pas vraiment un système, à mon avis, parce qu'il rassemble plusieurs choses différentes. Nous sommes partis du principe, une fois encore, que l'on ne pouvait mettre sur pied un centre d'information unique et s'attendre à ce que les gens reçoivent toujours une réponse à leurs questions. Je ne pense pas que nous nous comportions différemment, vous et moi. Nous préférons tous que le véritable responsable nous donne la réponse à nos questions plutôt que de nous adresser à une personne très aimable et très bien entraînée qui va devoir consulter deux ou trois autres personnes avant de nous donner la réponse.

Nous essayons donc de réduire au maximum le nombre d'intermédiaires entre le citoyen et le responsable chargé de lui apporter une réponse. Il est parfois difficile de se passer d'intermédiaire, mais nous nous y efforçons. Nous insistons sur de petites choses comme le fait de demander aux gens de s'identifier, que ce soit au téléphone ou en personne en mettant leur nom sur leur bureau, de sorte que la personne qui s'adresse à eux sait à qui elle parle et peut les contacter de nouveau par la suite. Nous n'aimons pas que l'on nous dise: «Ce n'est certainement pas à moi que vous vous êtes adressé à dernière fois», ou quelque chose de ce genre.

Ce genre de choses se produit couramment. Je suis désolé de devoir m'y attarder aussi longuement, mais j'estime qu'elles sont liées à la question de la réglementation. Il est possible que ce que je vous dise là soit très différent de ce que vous avez entendu jusqu'à présent.

Le président: En effet.

M. Gordon: Comme je vous l'ai indiqué, chaque ministère a été invité à nommer un coordonnateur de la réforme de la

[Text]

customer service. That happened before I came on the scene. As so often happens in the early stages of the game, in a few cases, we had— You know, there is a certain—how shall I say it?—delicacy about removing people from office within the government service. Sometimes there is a tendency to put them in places where they cannot do any harm, and in a few cases that is where they got co-ordinators for this area. I do not want to be unkind to them because a lot of them are doing an excellent job, but we are trying to accept the reality of the situation we are in.

For example, after one of the changes that I have mentioned, but not because of lack of perception—as you know, juggles come when deputy ministers change—one deputy said, I am going to wipe out my co-ordinator and my committee and I am going to become the co-ordinator. That is what was indicated in the original thing: that the deputies have to take personal responsibility. In that case there was quite a turn-around in that particular ministry.

Each ministry was expected to report on a regular basis and to look for things they could do to improve in the regulatory area, in the services areas and so on. We have had a sort of monitoring system going in that. Now that monitoring system worked fine the first while, but before long it gradually ground down to a pro forma thing where they passed it off to the thirty-second person, who has made a career out of writing great voluminous reports of words. So it began to lose its effectiveness.

The last time around we said, Just a minute, we have a problem here. I do not know how much detail to go into, but when I raised it with the policy and priorities board of cabinet I said, Frankly, they are not even reviewing it in one policy field. The ministry is not reviewing what it is putting through, the policy field is not bothering, and there were some succinct comments made by the deputy on that subject. Giving an example of a very inappropriate claim to a regulatory reform effort, I said, if that had been reviewed at all at any level it would never have come through.

So it has become a pro forma thing. It was kind of fun to have the secretary of one of the policy fields ask me which one, and identify that that person was the one, the policy field it was in. But that is not the point. The point is that basically it was starting to slide, so we said, Next time around we want a two-pager from the deputy himself saying what significant things have you accomplished in your terms, because we want to know what your perception of significant is, and what do you think you can accomplish in the immediate future that is, in your terms, significant, and you judge what is significant. Finally, if we are really going to make headway in this game, what are the things you think should be done but cannot be, for one reason or another, and tell us why. That one is coming in this month.

[Translation]

réglementation et un coordonnateur des services fournis aux clients. Cela s'est fait avant que j'entre en fonction. Comme cela se passe souvent au départ, on fait preuve parfois, comment dirais-je, d'une certaine délicatesse lorsque l'on déplace les gens à l'intérieur des services du gouvernement. On essaie parfois de mettre certains responsables à des endroits où ils ne pourront pas faire de mal et c'est ce qui s'est passé pour certains de nos coordonnateurs. Je ne voudrais pas être trop sévère, car un certain nombre d'entre eux font un excellent travail, mais nous essayons d'accepter la situation qui nous est donnée.

Ainsi par exemple, lors d'un changement de sous-ministre, le nouveau-venu pourra décider de se débarrasser de son coordonnateur et de son comité et de faire lui-même le travail de coordination. C'était prévu à l'origine, étant donné que les sous-ministres devaient prendre personnellement la responsabilité de la coordination. Dans un cas précis, les choses ont véritablement changé du tout au tout dans le ministère concerné.

Chaque ministère est tenu de faire régulièrement des rapports et de chercher à améliorer les choses dans le domaine de la réglementation ou des services fournis aux clients. Nous avons élaboré un système de contrôle sur ce point. Au début, ce système de contrôle a bien fonctionné, mais au bout de quelque temps, c'est devenu une procédure automatique, la tâche étant confiée au trente-deuxième sous-fifre ayant passé sa carrière à rédiger des rapports volumineux. Son efficacité a commencé à s'en ressentir.

A un moment donné, nous nous sommes dits que ça ne pouvait plus continuer comme ça. Je ne me souviens plus de mon intervention dans les détails, mais j'ai soulevé le problème au sein de la Commission des politiques et des priorités du Cabinet et j'ai dit à cette occasion: "Franchement, il n'y a pas une seule politique qui fasse l'objet d'un contrôle. Les ministères ne contrôlent pas ce qui sort de leurs services et les sous-ministres se contentent de faire quelques remarques succinctes." Citant un exemple très caractéristique de mauvaise réglementation, j'ai déclaré que si l'on avait effectué un contrôle à quelque niveau que ce soit, les choses n'auraient pas pu se passer comme ça.

La procédure était donc devenue figée. Le plus drôle, c'est que le secrétaire responsable de l'un des secteurs de politique m'a demandé dans quel domaine la chose s'était passée, et c'était justement dans son domaine. Mais la question n'est pas là. La question, c'est que nous commençons à nous écarter de notre objectif, de sorte que l'on a demandé par la suite aux sous-ministres eux-mêmes de nous fournir un mémoire de deux pages expliquant ce qu'ils avaient réalisé lors de leur mandat, parce que nous voulions savoir de quelle façon ils percevaient leur importance. Il s'agissait de leur demander ce qu'ils pensaient pouvoir réaliser à court terme et ce qui leur paraissait important d'accomplir au cours de leur mandat. Enfin, pour être sûrs de faire les choses à fond, nous leur demandions ce qui, à leur avis, devrait être fait mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne pouvait pas l'être. Nous attendons des rapports pour le mois prochain.

[Texte]

Along with this, we initiated another round of reviews, which I will speak to in a moment. It was a funny thing. After two years of this I did a review with each deputy, and I would also go around and meet with them personally every so often, and without exception they said, we have got to maintain this reporting cycle, even though it is not working as well, because we need it as a reinforcement; the government needs it to keep the attention on. I kept saying, Is it not time for me to say game over, we have done our bit, these things fluctuate. I referred to past history and things like PPBS or management by objectives, or whatever other buzzwords were the great management ones. But no, they would not be at all happy to see that.

• 1450

Another area we have gone into is recognizing that we cannot find out what is in our legislation. It took us I do not know how many months to find out that there are 150 different pieces of legislation governing the keeping of records in the private sector. Some articling student spent several months digging that up. So we are trying to catch up with the world; we are computerizing our legislation and it will be on line by next spring. That is going to have a marked impact, far more impact than people realize at this time, I think, because it will allow you to compare and see where the overlaps are, where the duplications are, and the things that have grown like Topsy simply because you could not be aware of everything.

Perhaps one of the most significant impact items that has occurred—I guess you cannot call it an item—has been the realization that in spite of the fact that the premier has been personally interested and has really given leadership . . . And I cannot stress that enough. It is amazing how it changes the tenor of discussion, whether it be in a meeting of the cabinet or whether it be a meeting of deputies, when premier says, I would like it done this way, please. You may have noticed that in your own government; I do not know. But in spite of that interest there was still a need for more detailed attention, so a year ago August, I guess it was, Alan Pope was appointed as minister without portfolio. He was given responsibility for regulatory reform, for customer service, for what was then the agency review committee, which was doing a major review of agencies, boards and commissions—I will speak about that in a moment—and the freedom of information efforts. We think they are all interrelated. You cannot separate them out entirely.

That has had a major impact, not only because he is there, but because in cabinet he could do what I could not do. I could sit there and listen to the discussion but he could say, Oh, come on, do you think you are really helping by introducing those next 58 regulations; or, Do we have to do it that way,

[Traduction]

Dans la même veine, nous avons mis sur pied une autre série de contrôles dont je vous parlerai dans un moment. C'est drôle. Après deux ans d'activité, j'ai fait un tour d'horizon avec chaque sous-ministre et je les ai rencontrés de temps en temps dans l'intervalle, et chacun m'a dit sans exception: il faut conserver ces comptes rendus cycliques, même s'ils ne jouent pas leur rôle aussi bien qu'avant, parce que cela nous aide à attirer l'attention. Je devais leur répondre: "Ce n'est pas à moi d'arrêter le cours des choses, nous avons fait ce qui était en notre pouvoir, ce genre de choses évolue". Je leur citais l'exemple récent de la rationalisation des choix budgétaires et de la gestion par objectif et de tous ces mots de passe qui, jusqu'alors, étaient considérés comme le summum de la gestion. Mais non, ils ne voulaient pas en convenir.

Une autre réalité dont nous avons pris conscience, c'est que l'on ne parvenait pas à trouver ce qui figurait dans notre propre législation. Il nous a fallu je ne sais pas combien de mois pour nous apercevoir qu'il y avait 150 corps de législation différents qui régissaient la tenue des dossiers dans le secteur privé. Un spécialiste des articles de loi a consacré plusieurs mois à cette tâche. Donc, nous essayons de voir ce qui se fait ailleurs et nous sommes en train d'informatiser notre législation et tout sera prêt au printemps. Les conséquences vont être significatives, beaucoup plus significatives que les gens ne le croient à présent, parce que cela va nous permettre de faire des comparaisons, de voir où se trouvent les doubles emplois et les chevauchements et de s'apercevoir de tout ce qui a proliféré dans les différents secteurs parce que l'on ne savait tout simplement pas ce qui se passait.

Je pense que l'un des éléments les plus significatifs, j'imagine d'ailleurs que l'on ne peut pas parler d'élément dans ce cas, c'est que l'on s'est rendu compte qu'en dépit du fait que le premier ministre s'était personnellement intéressé à la question et avait donné l'initiative, d'ailleurs je n'insisterai jamais trop là-dessus, il est intéressant de voir comme le ton de la discussion change lorsque, au cours d'une réunion du Cabinet ou d'un sous-ministre, le premier ministre intervient pour dire: «Je voudrais que l'on fasse comme cela, si vous voulez bien», peut-être avez-vous pu constater cela dans votre propre gouvernement, je ne sais pas; donc, en dépit de cet intérêt, on avait encore besoin d'une plus grande attention. Donc, il y a un an, en août je crois, Alan Pope a été nommé ministre sans portefeuille chargé de la réforme de la réglementation, des services fournis aux clients, de ce qui était à l'époque le Comité de révision des organismes qui a revu complètement la situation des organismes, des conseils et des commissions, j'y reviendrai dans un moment, ainsi que des activités liées à la liberté de l'information. Nous pensions que tout cela était lié et que ces différents éléments ne pouvaient être séparés les uns des autres.

Cette nomination a eu des effets importants, non seulement en raison de sa présence, mais parce qu'il est en mesure de faire des choses que je ne peux pas faire au sein du Cabinet. Je dois me contenter de m'asseoir et d'écouter la discussion mais lui peut intervenir en disant: «N'exagérons pas, pensez-vous

[Text]

raising the consciousness of the members of cabinet itself. It has really had an effect.

More important perhaps, or just as important, has been the role he has played as chairman of the regulations committee. The regulations committee is composed of the parliamentary assistants, and in a way it is good training. All regulations have to come to them before they are brought into cabinet.

The Chairman: Are those parliamentary assistants like parliamentary secretaries?

Mr. Gordon: It is an elected member who is an assistant to one of the ministries, yes.

The Chairman: And they form a committee?

Mr. Gordon: There is a regulations committee and the members are drawn from the parliamentary assistants. All the major ministries have parliamentary assistants, and in a way it is good training for them and it is a good opportunity for us to review regulations.

Mr. Berger: There are no backbenchers then on this regulations committee. They are all parliamentary assistants.

Mr. Gordon: Yes.

As chairman of the regulations committee, Mr. Pope asks the basic questions: What is the public need that requires more regulation on that requires this regulation? Does it duplicate? Can it be done in any other way? Can it be done without government intervention or outside the government? Does it duplicate or overlap? Those are the kinds of questions. Quite frankly, sometimes he turns it back and says, you go back and think about it some more, and that has had a major impact. So often in the past regulations were developed because there was a felt need, or because somebody had a complaint and wanted a change. They said, we will try to plug that loophole, and it gets to be putting band-aids on band-aids on band-aids; so they become pretty inoperable sometimes. This question of, how does this affect other areas, et cetera has been very helpful.

Mr. Berger: Mr. Chairman, I want to ask Mr. Gordon if there is a requirement that all regulations be automatically referred to this regulations committee prior to taking effect.

Mr. Gordon: Prior to being submitted to cabinet for approval, yes.

Mr. Berger: Oh, prior to being submitted to cabinet for approval. I see. Are the hearings public of this regulations committee?

Mr. Gordon: No, no. This is an internal government committee.

Mr. Berger: I see.

[Translation]

vraiment qu'il soit utile de proposer ces 58 nouveaux règlements, n'y a-t-il pas un moyen de faire autrement?» Ce qui aide les membres du Cabinet eux-mêmes à prendre conscience des réalités. L'effet a donc été non négligeable.

Plus important peut-être, ou tout aussi important, c'est le rôle qu'il a joué en tant que président du Comité de la réglementation. Le Comité de la réglementation regroupe les adjoints parlementaires et constitue en quelque sorte une bonne formation. Tous les règlements doivent passer par ce comité avant d'être transmis au Cabinet.

Le président: Les adjoints parlementaires correspondent-ils à des secrétaires parlementaires?

M. Gordon: Oui, c'est un membre élu qui occupe des fonctions d'adjoint auprès du ministre.

Le président: Et ils forment un comité?

M. Gordon: Il y a un comité de réglementation dont les membres sont pris parmi les adjoints parlementaires. Tous les grands ministères ont des adjoints parlementaires et, en quelque sorte, c'est une bonne formation puisqu'ils ont la possibilité de revoir tous les règlements.

M. Berger: Il n'y a donc pas de simple député au sein de ce comité de réglementation. Il est composé entièrement d'adjoints parlementaires.

M. Gordon: Oui.

En tant que président du Comité de réglementation, M. Pope est chargé de poser les questions fondamentales: le public a-t-il besoin de ce nouveau règlement ou de davantage de réglementation? Est-ce que ça fait double emploi? Peut-on réaliser les mêmes objectifs d'une autre façon? Est-il possible d'agir sans faire intervenir le gouvernement ou à l'extérieur du gouvernement? Y a-t-il des chevauchements? Voilà le genre de questions qui est posé. D'ailleurs, il lui arrive de donner une fin de non-recevoir et de demander aux membres du comité de s'en retourner et de penser davantage à la question, et je vous dis franchement que les effets se font sentir. Trop souvent, dans le passé, la réglementation était élaborée parce que l'on estimait que le besoin s'en faisait sentir ou parce que quelqu'un s'était plaint et que l'on voulait un changement. Parfois, on voulait combler une lacune de la réglementation et l'on rajoutait pansement sur pansement jusqu'à ce que le patient ne soit plus opérable. Des questions comme: «Quels seront les effets de cette réglementation dans les autres secteurs?», etc., se sont révélées très utiles.

M. Berger: Monsieur le président, je voudrais simplement demander à M. Gordon si l'on exige que tous les règlements passent devant ce comité de réglementation avant d'entrer en vigueur.

M. Gordon: Oui, avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet.

M. Berger: Ah, avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet. Je comprends. Les audiences de ce comité de réglementation sont-elles publiques?

M. Gordon: Non. Il s'agit d'un comité interne.

M. Berger: Je vois.

[Texte]

• 1455

Mr. Gordon: It is very much an in-house review before cabinet considers it. Then, of course, if the chairman refuses to entertain that regulation it does not go to cabinet.

In reality, there still are times when a regulation will be presented, for reasons of urgency or otherwise, directly to cabinet; but if so, Mr. Pope is there and the premier invariably turns to him, and this is where the leadership is so important, and says, "What do you think, Alan?" Then the discussion will come. It is not a matter of his imposing his view or will on the thing but, rather, of making sure the bases are covered in terms of really considering the ramifications of things. We have a legislation committee as well, which is a little more complex than that, and he sits on that. But we have a number of other factors or things going on that have bearing on that.

As I mentioned before, we are doing a review. At the present time and in conjunction with the two-pager I was talking about earlier from the deputies, the what-do-you-think-is-significant thing, Alan and I are in the process of going around to each ministry, sitting down with the minister and his deputy, just the four of us, to talk about where we see they have gone. We have been monitoring where they have been going, our views and so on—the kind of thing you can talk about that you are not able to put down on paper effectively, or that you are going to help with.

Again, I have to stress that there is no implication in this that we are sitting around telling them they have to do this or they have to do that, because it will not work. I spent a dozen years as an ADM in the government, and one thing I am convinced of is that if the people in the operating area decide it is not going to work they can stonewall it forever, or they can make things happen in other ways. You cannot always make things happen unless everything fits and that is what we are trying to do: to bring things around.

In addition to that, we have had this major review of agencies. Alan has been chairman. Doug Wiseman was chairman first and now Mr. Pope is chairman of that. We have come up with scheduled sunseting over a period of years for a number of agencies, some 40 of them. I think it is probably in the material that you have there. The idea of the sunseting, again, is merely to make people stop and think. Is this trip necessary as we go through?

The same with the freedom of information material and information. We have had in our province the Williams Commission and it just recently reported with recommendations on freedom of information. Of course, freedom of information is a key element is the whole thing. It is not just the ability to have the information; it is getting it in the place you want it or need it at the time you need it, rather than at some other time, that is half the thing.

In addition to this, a number of individualistic kinds of things have been going on. For example, we initiated the need

[Traduction]

M. Gordon: Il s'agit avant tout d'un comité de révision interne chargé d'examiner la réglementation avant qu'elle ne parvienne au Cabinet. Bien entendu, si son président refuse d'accepter la réglementation, elle ne va pas jusqu'au Cabinet.

Dans la pratique, il reste des cas où la réglementation sera directement présentée au Cabinet pour des raisons d'urgence ou pour d'autres raisons mais, si c'est le cas, monsieur Pope est présent et le premier ministre se tourne invariablement vers lui, c'est là que l'on voit l'importance du pouvoir de direction, et lui demande: «Qu'en pensez-vous, Alan?» La discussion peut alors s'engager. Il ne s'agit pas pour le premier ministre d'imposer son point de vue ou sa volonté mais de s'assurer que l'on a tenu compte de toutes les ramifications de l'affaire. Nous avons aussi un comité sur la législation qui fait un travail comparable mais qui est plus complexe. D'autres facteurs interviennent à ce niveau.

Nous sommes en pleine révision à l'heure actuelle, je vous en ai parlé au sujet du mémoire de deux pages et du fait que l'on demandait aux députés d'indiquer ce qui, à leur avis, était significatif. Donc, Alan et moi-même nous allons dans chaque ministère et nous nous esseyons autour d'une table avec le ministre et son sous-ministre pour parler de ce qui se passe, à notre avis, dans leur ministère. Nous avons contrôlé leurs activités, nous avons notre opinion et nous pouvons parler de choses et d'autres qu'il est difficile de mettre par écrit et qui, pourtant, ont leur importance.

Là encore, je ne voudrais pas que l'on pense que nous leur disons à cette occasion ce qu'ils doivent faire, car cela ne servirait à rien. J'ai douze ans d'expérience en tant que SMA au sein du gouvernement et je sais pertinemment que si les responsables de l'exploitation décident que telle ou telle chose ne va pas marché ils peuvent la bloquer à jamais ou faire en sorte que tout se passe différemment. On ne peut rien obtenir si tous les éléments ne sont pas en place, et c'est là justement que porte notre action: nous nous efforçons de faire en sorte que des choses se passent.

Par ailleurs, nous avons procédé à cette grande révision de l'activité des organismes de réglementation. Alan a été nommé président du comité qui s'en est chargé. Au début, le président était Doug Wiseman, puis M. Pope l'a remplacé. Nous avons prévu de dissoudre, sur plusieurs années, un certain nombre d'organismes, 40 environ. J'imagine que c'est l'information que vous avez ici. Là encore, le fait de parler de dissolution vise simplement à faire réfléchir les gens pour qu'ils se demandent si telle ou telle réglementation est bien nécessaire.

Il en est de même au sujet de la liberté de l'information. Nous avons institué dans notre province la Commission Williams qui vient juste de faire ses recommandations au sujet de la liberté de l'information. Bien entendu, la liberté de l'information est un élément clé de l'ensemble. Il n'est pas suffisant de pouvoir obtenir l'information; encore faut-il l'obtenir à l'endroit où vous le voulez et au moment où vous en avez besoin sinon, la moitié du travail reste à faire.

En outre, il y a eu un certain nombre d'initiatives individuelles. Ainsi, par exemple, nous avons fait comprendre la néces-

[Text]

for economic impact analysis of new policies that were being submitted to cabinet. Again, one has to be a bit ambivalent about these things. It is all very well to say that every person submitting a policy proposal will indicate the impact it will have on all parties economically and so on, but that can also degenerate into a pro forma response. Somebody can make a career out of saying, "I want it to turn out this way so all my studies will show it that way."

So you have to watch that, and we do not depend only on those things. We have not enacted those. Those are by cabinet directive, not by legislation or anything like that. I do not know whether or not legislation would help in that regard. I really do not. Sometimes when you get things to a formalized state, they get to the point where people are operating on the form, not the substance. That is one of the problems we have had in all kinds of areas.

I mentioned the decennial review of legislation, which is just on the process through. That has not been entirely successful. We had hoped, frankly, for a little more than we got out of it. Nevertheless, it has been worth while because it has introduced a number of changes and it has helped to reinforce the awareness. Quite literally, most people, whether they be legislators or civil servants or members of the public, really did not give thought, until very recently, to what was entailed, at a secondary or a tertiary level, in the changes they would make. They would see something they thought needed change and they would move to enact that. So just going back and thinking it over has been helpful.

• 1500

In terms of the kind of success we have had in that regard, it has been generally recognized that we have not made any world-shattering revolutionary changes in our legislation. We have not reduced all the demand for new regulations or new legislation by any great amount; we have not wiped out full acts, or anything like that. I can say, however, that we are agreeably surprised by the realistic assessment that is now going on, the kind of awareness.

To give one example, late last spring, I guess about May or June, the ministry of education came in and said they needed the following I have forgotten how many dozen changes in their act to bring it up to date, et cetera. I should tell you that our ministry is divided into four policy fields, three really in the general ministry social policy field; for example, health education, community and social services, and culture and recreation. The justice policy field is corrections, the attorney general and solicitor general and so on. They review policies before they come into cabinet and the committees are the ministers of those ministries, plus the provincial secretary.

When education brought its proposal to the social policy field, the ministers in the field said, Look, that whole act is archaic, it is too complex, it has been building for years and years and it needs to be rewritten and reduced by a massive

[Translation]

sité de procéder à une analyse d'impact économique des nouvelles politiques soumises au Cabinet. Là encore, il faut être prudent dans ce domaine. Il est bien beau de dire que quiconque propose une politique devra indiquer l'impact qu'elle aura sur l'ensemble des agents économiques. Le risque, c'est que l'on trouve des réponses automatiques et que des possibilités de carrière s'offrent aux spécialistes de la formule suivante: «Je veux aller dans telle direction donc toutes mes études tendront vers cette direction.»

Il nous faut donc éviter ce risque et nous ne voulons pas dépendre uniquement de ce genre de choses. Nous n'avons pas légiféré dans ces domaines. Il s'agit de directives du Cabinet et non d'une législation ou de quelque chose d'approchant. Je ne sais pas si la législation pourrait être utile dans ce domaine. Vraiment, je ne sais pas. Souvent, lorsque l'on présente les choses sous une forme rigide, les gens en arrivent à considérer la forme et non plus l'esprit. C'est là un problème que l'on retrouve dans tous les domaines.

Je vous parlais tout à l'heure de la révision décennale de la législation qui est justement en cours. Ce n'est pas vraiment un succès; bien franchement, nous en attendions davantage. Toutefois, cela s'est avéré utile en permettant d'introduire un certain nombre de changements et d'amener à une prise de conscience. Jusqu'à présent, la plupart des gens, qu'il s'agisse des législateurs, des fonctionnaires ou du public, ne se préoccupaient pas véritablement des effets secondaires ou tertiaires des changements qu'ils effectuaient. On percevait la nécessité d'un changement et on passait immédiatement à l'action. Donc, le simple fait de revenir en arrière et d'y penser a été utile.

En ce qui concerne nos succès dans ces domaines, tout le monde s'accorde généralement à dire que, l'on n'a pas révolutionné notre législation, nous avons fortement réduit la demande de nouveaux règlements ou de nouvelles législations mais nous n'avons pas supprimé par exemple des lois entières. Je dois dire que nous sommes agréablement surpris par le réalisme des évaluations qui se font à l'heure actuelle, par la prise de conscience qui s'opère.

Pour vous donner un exemple, à la fin du printemps dernier, en mai ou en juin je crois, le ministère de l'Éducation a réclamé une douzaine de changements dans sa loi pour la mettre à jour, etc. Je dois préciser que nos ministères se répartissent à l'intérieur de quatre secteurs de politique: trois ministères relèvent de la politique sociale, c'est-à-dire la santé et l'éducation, les services communautaires et sociaux et la culture et les loisirs. Le deuxième porte sur la politique de la justice et comprend les pénitenciers, le procureur général et le solliciteur général, etc. Les politiques des différents ministères sont revues par le comité du secteur avant d'être transmises au Cabinet, et ce comité se compose des différents ministres concernés auxquels vient s'ajouter le secrétaire provincial.

Lorsque le ministère de l'Éducation a présenté ses propositions au comité de la politique sociale, les autres ministres du secteur lui ont fait comprendre que la loi de l'éducation était de toute façon archaïque, trop complexe, que des modifications

[Texte]

amount. Go back and review the whole thing and reduce it. They did not like it. I am not sure that we will actually see a major revision in this round. We may or we may not. Again, this is why I am a little concerned about publishing what I am saying, because I am not trying to discourage them. But the very fact that the ministers themselves recognized the need for that kind of a change at this stage is something that would not have happened, I guarantee it, three years ago. It is that kind of attention and awareness.

The management improvement project is one that was started by the management board people quite separately in one way; but again, it is part and parcel of how do we improve our managing operation, how do we make people more accountable, how do we get them to exercise their ability to reason and judge, and recognize them for it. All that sort of thing. The other one is the matter of relations with business and industry. I talked about the public perception. Quite frankly, we are convinced that unless the public perceives not just that government is too big or that it gets in the way, but perceive the impact of what they ask on themselves and the people around them, then we are not going to achieve very much. So we have tried to concentrate a bit in that area as well.

We have received tremendous support from business. I think you have heard from the business community on regulatory reform. We have received great support from them. Two years ago the premier asked his advisory committee on the economic future, which is primarily business people and so on, to give us examples of where we might look because we want to be pragmatic in what we might do. We talked about the kinds of things and, quite frankly, industry had some problem raising specific issues, where you could change this or wipe that out or whatever, because it is very complex.

The difference between the services end and the regulatory end was very obvious to us. The services end was goodies for everyone; if you can improve it everybody is happy. But the regulatory end, regardless of what regulation you start to tinker with there is somebody who is being protected by it or it would not be there. There is somebody who feels it is worth their while to have it and they are going to fight to protect it.

It is getting the balance of discussion and opinion in the private and the public sectors to work. You have heard about the trucking regulations or other areas where it is quite potent. It has happened to us; they lined Queen's Park with trucks and blocked it off completely. That is quite a potent lobby. We did not hear from a number of the other industries whose costs were being affected by the regulations affecting trucking or various other things at that time because they did not see that

[Traduction]

venaient s'y rajouter chaque année et qu'il fallait la repenser et la condenser. Le ministère de l'Éducation a dû reprendre ses propositions et revoir l'ensemble de la question en s'efforçant de condenser la loi. Il n'a pas apprécié et je ne suis pas sûr que cela se traduise dans l'immédiat par une profonde révision. Ce n'est pas impossible, mais ce n'est pas garanti. Voilà pourquoi, là encore, je suis quelque peu hésitant à rendre public ce genre de choses, car je ne voudrais pas les décourager. Il n'en reste pas moins que le fait que les ministres eux-mêmes aient compris la nécessité d'un changement à ce stade est encourageant, car cela ne serait pas produit il y a trois ans, je peux vous l'assurer. Voilà le type d'attention et de prise de conscience que nous enregistrons.

Le projet d'amélioration de la gestion a été entrepris au départ par les responsables du conseil de gestion, mais lui aussi fait partie intégrante de la façon dont nous améliorons nos activités de gestion, dont nous encourageons les prises de responsabilité, dont nous nous efforçons de faire en sorte que les gens se servent de leur capacité de jugement et dont nous leur en savons gré. Voilà ce que nous faisons. Une autre de nos activités porte sur les questions de relations avec les entreprises et l'industrie. J'ai parlé tout à l'heure de la façon dont on est perçu dans le public. Pour être franc, nous sommes convaincus que si le public, au lieu de se demander quel est l'effet du gouvernement sur les gens qui l'entourent, le considère a priori comme quelque chose qui prend trop de place et qui vient s'ingérer dans leurs affaires, nous n'avons pas beaucoup de chances de réussir. Donc, nous avons essayé de nous intéresser aussi à cette question.

Nous avons bénéficié d'un appui considérable de la part du secteur privé. Je pense que vous avez entendu le Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation. Il nous a beaucoup aidés. Il y a deux ans, le premier ministre a demandé à son comité consultatif sur les perspectives économiques d'avenir, qui comprend essentiellement des représentants du secteur privé, de lui indiquer des secteurs qu'il serait bon d'étudier parce que nous voulons toujours aborder les choses de façon pragmatique. Nous avons donc abordé différentes questions et il faut reconnaître que l'industrie a eu de la difficulté à soulever des points précis de modification ou de suppression, parce que la question est très complexe.

Pour nous, la différence entre services et réglementation était absolument évidente. Le domaine des services est bon pour tout le monde; si l'on parvient à l'améliorer, tout le monde est content. Par contre, en ce qui concerne la réglementation, quel que soit le domaine qui est touché, on s'efforce toujours de protéger quelque chose, sinon on ne ferait rien. Il y a donc toujours quelqu'un qui s'estime protégé par la réglementation et qui va lutter pour la conserver.

Il faut donc que l'on discute et que l'on fasse des compromis entre le secteur privé et le secteur public. Vous avez certainement entendu parler de la réglementation du camionnage ou d'autres secteurs puissants. Cela nous est arrivé, les camionneurs ont aligné leurs camions dans Queen's Park et l'ont complètement bloqué. C'est un groupe de pression très puissant. A l'époque, un grand nombre d'autres secteurs industriels dont les coûts étaient affectés par la réglementation du

[Text]

as part of their responsibility. We have been trying to encourage them to do that. Frankly, the Economic Council study is one that is going to be very helpful in that regard. In fact, although it is not up to me to talk about it, the very knowledge that it is there, the matter of some of the studies they have done in individual companies and how they are affected, I gather has helped to show the sort of secondary impact of some of these things.



• 1505

As for the trucking one on transportation, I guess it was, they did a study with Imperial Oil on transportation of goods and so on, where it seems that one style of regulation causes higher costs than others. That is not the truckers talking to government but talking about users, and so on. It is that kind of interplay which I think is so essential, and that is why we welcomed it.

One specific example that I gather you are going to be aware of, because I just received a copy of a brief to you on the subject from Dow Chemical, is that they have established the GRIM project. I do not know if you are familiar with it yet or if you have talked to them.

The Chairman: Yes, we are.

Mr. Gordon: What we did was say, Okay, let us sit down with that GRIM project and look at what regulations you have identified for Ontario. We held meetings then with the deputies of the ministries concerned to see what we could do, and some very interesting things came out.

In the meeting with consumer and commercial relations, for example, they pointed out that they run a highly complex operation and, quite frankly, a stationary engineer's papers are not of much value to a person who is running one of these chemical processes, which is highly computerized and highly technical. Yet if the person does not have the paper he is in trouble. The ministry now is working with them to talk about either absorbing the need for those kind of licences, let them monitor it; or, if they can show that they have a training program in excess of, or more complex than, the one required, then it can just be wrapped in with it. Be more generic about it, and that sort of thing. I think it is providing some very real benefit.

No doubt there are problems on both sides when you come to talk specifics, because invariably, if I am doing something this way I can tell you why it has to be done this way. In fact, that is one of our little jokes around the place. In the past, a fully trained civil servant was the one who says, Hand me anything you want done and I will tell you why you cannot do it. We are trying to turn that around: Show me anything you want done and between us we will work out a way to do it or to get it done. It is not easy, but it is fun; and we have sort of pulled these together.

[Translation]

camionnage ou d'autres types de règlements ne se sont pas fait connaître, parce qu'ils ne pensaient pas devoir le faire. Nous nous sommes efforcés de les inciter à réagir. Je dois dire que l'étude du Conseil économique devrait bien nous aider sur ce point. En fait, bien que ce ne soit pas à moi d'en parler, leur simple existence, le fait qu'un certain nombre d'études aient été entreprises au sujet du coût de la réglementation pour les différentes entreprises, nous aident à prendre conscience des effets secondaires de ce genre de choses.

En ce qui concerne le camionnage, je pense que l'on a fait une étude au sujet du transport des marchandises de l'Imperial Oil et que tel type de réglementation entraînait des coûts plus élevés que d'autres. Il ne s'agit pas là de rapports entre les camionneurs et le gouvernement, mais de rapports entre les camionneurs et les utilisateurs. C'est ce genre de relations que j'estime essentiel et c'est pourquoi nous sommes en faveur de ces études.

Je vous citerai un exemple précis dont vous aurez sûrement connaissance, parce que je viens juste de recevoir un exemplaire du mémoire que vous a envoyé la Dow Chemical en vous indiquant que l'on vient de mettre sur pied le projet GRIM. Je ne sais si vous êtes au courant de ce projet et si vous avez eu des entretiens à ce sujet.

Le président: Oui, nous sommes au courant.

M. Gordon: Nous leur avons dit: «Très bien, voyons ce projet» et nous avons examiné la situation vis-à-vis de l'Ontario. Nous avons eu un certain nombre de réunions avec les ministres et les sous-ministres concernés, afin de voir ce que l'on pouvait faire, et certains résultats se sont révélés très intéressants.

Lors de la réunion avec Consommation et Commerce, les responsables de l'entreprise nous ont fait remarquer par exemple que leurs activités étaient très complexes et que, franchement, un diplôme d'ingénieur en papeterie n'était pas d'une grande utilité pour le responsable d'une exploitation faisant appel à des procédés chimiques complexes, très techniques et largement informatisés. S'il n'a pas ce document, le responsable éprouve cependant de grandes difficultés. Le ministère concerné négocie à l'heure actuelle avec les responsables de l'entreprise pour éviter que l'on ait besoin de genre de licences ou pour laisser à l'entreprise le soin de contrôler les opérations car, si elle est en mesure de montrer que son programme de formation impose des qualifications au moins égales à celles qui sont requises par le gouvernement, il est préférable de la laisser faire. Je pense que cette façon de voir est très positive.

Bien entendu, des difficultés se font jour de chaque côté lorsque l'on en vient aux problèmes précis parce qu'invariablement celui qui fait les choses de telle façon va demander pourquoi on veut qu'il les fasse autrement. Nous avons pris d'ailleurs l'habitude de dire sous forme de plaisanterie: «Jusqu'à présent, un bon fonctionnaire c'était quelqu'un qui pouvait vous dire: dites-moi ce que vous voulez faire et je vous dirai pourquoi vous ne pouvez pas le faire.» Nous nous efforçons d'inverser les choses: dites-moi ce que vous voulez faire et tous les deux nous trouverons un moyen de le faire. Ce n'est

[Texte]

There is one other area I would like to comment on where, frankly, we have not had as much success yet as I hope we can have in the future. I mentioned the review with the deputies and how there is a general realization that it is going to take a lot longer than they thought initially; that you cannot treat it simplistically; that it is a matter of attitude. The attitude is changing, the realization, particularly with the constraints on people. If you have to cut your budget by so much, let us start by cutting out those things you do not need. So they are far more prepared to look at those things now than they would have been ten years ago.

The final one is the matter of how we go about accepting responsibility. I mentioned the demand by the public and ourselves for the government to take responsibility for everything. All too often we decide it has to be a rule that does that, and quite often I think that may not necessarily be the case. I do not know whether you have had access to the Canadian General Standards Bureau; Mr. Bailey and his theories on consensus standards setting. Frankly, I think that is one of the areas with the greatest potential in the regulatory area because it covers the matter of preinformation, or whatever you want to call it; communication with people before you introduce the thing because you have people involved in it when you are making up the game. It does not require legislation.

It will not work for everything; do not misunderstand me. But if you want to make changes and so on, you can do so without the problem we see all the time of, Oh, yes, we agree with that change; no problem at all. But if we then introduce that bill into the house, particularly at this time of a minority government, they will be all over us like a tent; we will be into all kinds of things. To there is no way we can present that now. That is the political reality.

In many of these things, frankly, they have been applying that to standards such as labelling and finite things, building codes and such. I think it has even more significance and potential impact in the social field and the health field. In our province, we have nursing home regulations that run to I do not know how many pages; 300 pages or so of regulations for running things like nursing homes. Many of them are designed to make sure people are properly treated. How do they do that? One example is that you do not want old people lying in dirty beds, but how do you ensure that they do not? Well, they must make sure there is enough bed linen that you can change it. So some bright person figured out how many times a person could be incontinent and then said, Every nursing home must have (X) times the number of beds sets of sheets. I do not know how you will ever get an inspector to go around and decide whether people are changing beds in time unless he is there all the time.

[Traduction]

pas facile, mais c'est intéressant et nous nous sommes mis tous ensemble.

J'aimerais aborder un domaine dans lequel, je dois le reconnaître, nous n'avons pas eu autant de succès que j'en attends à l'avenir. Je vous ai parlé des révisions que nous faisons avec les sous-ministres et du fait que l'on se rend compte généralement que cela va prendre plus de temps que prévu à l'origine, que l'on ne peut aborder les choses de manière simpliste, que tout est une question d'attitude. Les attitudes changent et l'on prend davantage conscience des problèmes, en raison particulièrement des restrictions qui nous sont imposées. Lorsqu'il s'agit de faire des coupures budgétaires, il est préférable de couper dans les secteurs dont nous n'avons pas besoin. Nous sommes donc beaucoup plus prêts à envisager ce genre de choses qu'il y a dix ans.

Enfin, il y a la question de la façon dont on accepte les responsabilités. Je vous ai parlé du fait que le public et nous-mêmes attendons tout du gouvernement. Trop souvent, nous partons du principe qu'il existe une règle pour faire chaque chose et, très souvent, à mon avis, ce n'est pas nécessairement le cas. Je ne sais pas si vous avez déjà pris contact avec l'Office des normes générales du Canada et si vous avez discuté avec monsieur Bailey de ses théories sur l'établissement des normes par consensus. Je pense franchement qu'il s'agit là de l'un des domaines qui offrent le plus de perspectives en matière de réglementation, parce qu'il implique une préinformation, si je puis employer ce mot, une communication avec les intéressés avant même que la réglementation soit présentée, et les gens peuvent participer au moment où les choses se font. Il n'y a pas besoin dans ce cas de législation.

Cette façon de faire ne portera pas fruit dans tous les cas, ne me faites pas dire ce que je ne veux pas dire. Mais si vous voulez procéder à des changements, vous pouvez le faire sans vous heurter à l'obstacle habituel: «Oui, nous sommes d'accord avec vous, ce changement s'impose. Toutefois, si l'on présente le projet de loi à la Chambre, surtout en ce moment avec le gouvernement minoritaire, ils vont tous nous sauter dessus, nous passerons un mauvais quart d'heure et il est préférable de ne rien faire pour le moment». Cela permet de tenir compte des réalités politiques.

On a appliqué ce procédé dans de nombreux domaines: à l'étiquetage, à la fabrication, au Code du bâtiment, etc. Je pense qu'il a encore un plus grand rôle à jouer dans le domaine social et dans le secteur de la santé. Notre province réglemente par exemple les maisons de repos. Cette réglementation couvre je ne sais combien de pages, peut-être 300 pages concernant l'exploitation des maisons de repos. Nombre de règlements visent à s'assurer que les gens sont bien traités. On veut éviter par exemple que les vieilles personnes dorment dans des draps sales et que fait-on? On s'assure que la maison de repos dispose de suffisamment de draps pour pouvoir les changer. Un spécialiste s'avise alors de calculer la fréquence de l'incontinence et décrète alors que chaque maison de repos doit posséder x draps par lit. Bien sûr, je ne sais pas s'il est possible de demander à un inspecteur d'effectuer des contrôles et de s'assurer que les draps sont changés en temps utile, à moins d'en faire un résident permanent.

[Text]

• 1510

So what happens? They end up counting the sheets, and I mean that literally. That is the effect, the end result. The game then is, can you beat the inspector; and the inspector's game is making sure you have met the rules and you have all those sheets. That does not determine whether you yank the old person out on his ear while you change the bed, or whether you treat him with decent human kindness, or any other things like that. What it does guarantee is that you have a lot of sheets on stock. Many of us feel that is not necessarily effective, so inspection is not necessarily or always the way to go.

This does not fit everything. There are highly complex, technical things that are required. But we think, or some of us think, that for many of these standard setting by consensus, an agreement by the people concerned live by this, is the thing to do. Then make them well known by all, so that if one does not meet those standards, they say, Hey, they are not meeting the standards at all. The impact on the people who are not meeting the standard can possibly be economic or it can be otherwise. It can be a matter of disfavour or whatever; or, if necessary, I suppose there is always the threat of legislation. But I still believe that even legislation will not necessarily make the change.

That brings me to my final point, which is a matter of very real concern to me; that is, the amount of legislation, regulation, laws, whatever that we have which are inoperable, which are impossible to enforce. People come to understand then that they only have to obey laws when it is convenient for them; that the law is there but it is not enforced, or only when someone is looking. That kind of attitude I think has some really rough implications for our society. I do not want to get too far out in left field on that particular one, but the very question of, is a law of any value to us if it is unenforceable is one that some of us do not want to face up to yet. We have a long way to go on this.

That is the kind of stuff we have been playing with, Mr. Chairman. I do not know if it has been of any use to you, but at least I have let you know how mundane and ordinary are the kinds of things we are doing. We have found it very interesting. I have to confess, when I was given this wonderful assignment it was like so many assignments that one gets; you know, you can choose between this or starving, or something like that. I was not altogether enthused with the idea. I frankly have never been a great proponent of regulation anyway, and they told me that was maybe one of the reasons I was involved.

But I have to say that in the two years I have been involved I have found it very worth while. It is something I find at least I get enthused about because the potential for change is pretty great and I think we are starting to make headway. Committees like your own help to keep attention on it and are a great help to all of us who are working in it.

[Translation]

Quelle est donc la solution adoptée? On compte les draps, c'est aussi simple que cela. Le rôle de l'inspecteur est alors de s'assurer que vous avez suffisamment de draps. Il ne cherche pas à savoir si vous avez heurté la tête de la vieille personne en question en changeant ses draps, si vous la traitez en faisant preuve d'humanité, etc. Il s'assure simplement que vous avez suffisamment de draps en réserve. Nous sommes nombreux à penser que cette méthode n'est pas nécessairement efficace et que l'inspection n'est pas toujours la solution.

Cette façon de voir n'est pas valable pour tout, les problèmes sont parfois très techniques. Mais nous pensons, quelques-uns d'entre nous pensent, que l'adoption de normes par consensus, toutes les parties prenantes s'engageant à les respecter, est une bonne chose. Il faut ensuite s'assurer que tout le monde connaît bien l'existence de la norme, de sorte que si quelqu'un ne la respecte pas, les autres vont pouvoir le crier bien haut. Celui qui ne respecte pas la norme pourra alors faire face à des conséquences économiques ou autres. Sa renommée pourra en souffrir et, si nécessaire, on pourra toujours recourir à la menace de la législation. Je continue à croire cependant que la législation elle-même n'amènera pas nécessairement le changement.

Cela m'anène à parler d'un dernier sujet qui me préoccupe tout particulièrement et qui concerne le nombre de lois, de règlements, de décrets, etc., qui sont inapplicables et que l'on ne peut faire respecter. Les gens en concluent alors qu'ils n'ont à respecter la loi que lorsque cela leur convient, que la loi existe mais qu'elle n'est pas appliquée ou que rien ne se passe tant que l'on n'est pas vu. A mon avis, ce genre d'attitudes a de graves conséquences pour notre société. Je ne voudrais pas trop m'écarter de mon sujet, mais la véritable question que l'on doit se poser est la suivante: quelle est la valeur d'une loi si l'on ne peut la faire appliquer. Il nous reste beaucoup de chemin à faire sur ce plan.

Voilà le genre de choses avec lesquelles nous nous sommes amusés, monsieur le président. Je ne sais pas si ça vous a été utile, mais j'espère au moins vous avoir montré toute la simplicité et tout le pragmatisme de notre action. Pour notre part, nous y avons pris de l'intérêt. Je dois avouer que lorsque l'on m'a confié ce poste merveilleux, il s'agissait pour moi d'une affectation comme les autres: faire ça ou peindre la girafe... Je n'étais pas vraiment enthousiasmé. De toute manière, je n'ai jamais été un ardent défenseur de la réglementation et l'on m'a dit que c'était une des raisons pour lesquelles j'étais appelé à participer.

J'ai trouvé l'expérience très utile. C'est quelque chose pour laquelle j'ai fini par m'enthousiasmer parce que le potentiel d'évolution est énorme et parce que je pense que nous allons dans la bonne direction. Des comités comme le vôtre contribuent à fixer l'attention sur ces questions et nous aident particulièrement dans notre action.

[Texte]

The Chairman: Mr. Gordon, perhaps we could take a brief adjournment for two minutes to get some coffee. While we are doing that I would like to rewrite all the terms of reference of this committee and then we can come back and ask you some questions.

• 1514

• 1518

The Chairman: We will start off the questions with Mr. Doug Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I like much of what you have said to us. I have a hard time getting a grip on what questions I should ask you because what you have presented to us is totally different than what we have been hearing so far, although I agree with you very much that it is an attitudinal thing and not the direction as given. I think the federal government would have a very good bargain by hiring you, because if what you say is in fact true and you have accomplished that much, we could almost do away with the Office of the Comptroller General and with much of what is done through the Treasury Board.

The Chairman: Watch it, Doug.

Mr. Gordon: May I quickly respond before you ask your question?

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Gordon: My comments where I said "we" did not mean me. I think it is just as important that I have no authority as it is that I happen to be able to talk to the people who are involved. But as for the general over-all thing, any accomplishment has been totally a matter of other people, so you would waste your money by hiring me. But I would love it.

• 1520

Mr. Anguish: Do you view one of your objectives as being deregulation? Would you describe it as that?

Mr. Gordon: I have to say that I have spent the whole of my two years fighting that word because I think deregulation is a misnomer; it gives people the wrong understanding. First of all, what is government's role except to regulate? We have to have an organized society, a regulated society, so the term is wrong. But regulatory reform or responsible regulation, very much so. I do not care how many regulations more or less. You know, counting regulations is like counting sheets in a nursing home, as far as I am concerned. It is the impact that interests me.

Mr. Anguish: Can you give us a summary of your objectives and goals?

[Traduction]

Le président: Monsieur Gordon, peut-être serait-il bon de suspendre la séance deux minutes pour prendre un café. J'aimerais profiter de cette pause pour réécrire l'ensemble du mandat de notre comité et nous reviendrons vous poser quelques questions.

Le président: Si vous le voulez bien, nous passerons aux questions en donnant la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, Monsieur le président.

J'ai beaucoup apprécié votre déclaration. Il m'est difficile de savoir exactement quelles questions je vais vous poser parce que ce que vous nous avez dit est totalement différent de ce que nous avons entendu jusqu'à présent, tout en étant d'accord avec vous pour affirmer qu'il s'agit d'une question d'attitude et non de directives données. Je pense que le gouvernement fédéral ferait bien de vous engager car, si vous avez vraiment réussi à faire tout ce que vous avez dit, on pourrait pratiquement se passer du bureau du Contrôleur général et de la plupart des services du Conseil du Trésor.

Le président: Doucement, Doug.

M. Gordon: Puis-je intervenir rapidement avant que vous ne posiez votre question?

M. Anguish: Oui.

M. Gordon: Lorsque je dis «nous» je ne parle pas de moi. Je pense que le fait que je n'ai pas de pouvoir à tout autant d'importance que la possibilité qui m'est donnée de parler à d'autres personnes impliquées. En ce qui concerne maintenant l'ensemble des réalisations, elles doivent être mises entièrement au crédit d'un grand nombre d'autres personnes, de sorte que vous perdriez votre argent en m'engageant. Mais j'en serais très heureux.

M. Anguish: Pensez-vous que l'un de vos objectifs est l'allègement de la réglementation? Est-ce là votre façon de voir les choses?

M. Gordon: Je dois dire que j'ai passé ces deux années à me battre contre ce mot car je pense que c'est à tort que l'on parle d'allègement de la réglementation et que cette expression est ambiguë. En premier lieu, à quoi sert le gouvernement sinon à réglementer? Nous avons besoin d'une société organisée, d'une société réglementée, de sorte que le terme est mal choisi. Par contre, la réforme de la réglementation, l'élaboration d'une réglementation responsable, m'intéresse au premier chef. Je ne veux pas savoir combien de règlements il nous faut en plus ou en moins. Pour moi, compter les règlements du gouvernement ou compter les draps dans une garderie, c'est la même chose. Ce sont les conséquences qui m'intéressent.

M. Anguish: Pouvez-vous nous donner un résumé de vos différents objectifs?

[Text]

Mr. Gordon: The whole thing is wound up in the phrase, Improve the way we do business. We will use any means, any avenue, any resources that we have or can get hold of to improve the way we do business.

Mr. Anguish: I will put it another way. I have viewed the role of our task force, or at least my role on it, as being to improve the process of establishing regulations so as to provide for some sort of systematic review or evaluation of our regulations from time to time. Is that consistent with what you are saying?

Mr. Gordon: Very much so, very much so. Yes, indeed. I think you are ahead of us in terms of, for example, your accessibility to computerized legislation, if I am not mistaken. I do not actually know if the legislators, the civil servants, are using that tool when it comes to establishing your recommendations, which in your government system will require that the sensible questions be asked. The answers about the whole effect and the necessity and so on can do exactly what we are trying to do.

Mr. Anguish: You made a statement during your comments to us about the need for an economic impact analysis. We have within the federal government, out of Treasury Board, what is called the SEIA program, the socio-economic impact analysis. I am sure you are familiar with that.

Mr. Gordon: Yes.

Mr. Anguish: Did you leave the socio part off your statement on purpose, or was it an oversight in your comments to us?

Mr. Gordon: No, we did not formalize it. We just called ours an economic impact analysis. I guess socio is part of it, although again I am less formal in terms of that; because if you are talking about a social policy, how could it be anything else but? If you are talking about a strictly monetary policy, I am not sure again. The normal policy review will take care of a part of it.

Sorry to be so vague about it but I guess my major difficulty with the whole matter of impact statements, the requirement for them, is that every time you give us—I say us; we, civil servants—an opportunity to formally work up something, we are going to do it in the form that will come out the way we want the answer to read.

In our government, for example, every policy must have alternatives. You must have at least three alternatives. So what do you do? You pick the one you want and you make sure you have another so far out in left field they would not possibly take it, and one out in right field also, and then yours looks great. We do not want to get into more of the game so we have not emphasized the socio-economic impact statement or the economic impact statement in a formal sense.

We have a communications requirement too on policies, which requires ministries to indicate with whom they need to communicate. We ask them to complete the information that

[Translation]

M. Gordon: Tout se résume par l'expression: «Améliorer la façon dont on opère». Nous prendrons tous les moyens, nous saisirons toutes les occasions et nous tirerons parti de toutes les ressources dont nous pouvons disposer ou qui peuvent se présenter à nous en vue d'améliorer notre façon d'opérer.

M. Anguish: Laissez-moi m'exprimer autrement. J'ai considéré que le rôle de votre groupe de travail, ou du moins mon rôle au sein de ce groupe de travail, était d'améliorer la façon d'élaborer la réglementation en passant en revue plus ou moins régulièrement cette réglementation? Est-ce conforme à votre façon de voir les choses?

M. Gordon: Oui, tout à fait conforme. Je pense que vous nous devancez en ce qui concerne par exemple les possibilités d'accès à la législation informatisée. Je ne sais pas si, dans la pratique, les législateurs ou les fonctionnaires se servent de cet instrument pour mettre en œuvre vos recommandations qui, au sein de votre gouvernement, exigent que l'on pose des questions délicates. Les réponses données au sujet des répercussions générales, du caractère indispensable, etc. peuvent faire le même effet que celui que nous nous efforçons de produire.

M. Anguish: Vous nous avez déclaré qu'une analyse des répercussions économiques était nécessaire. Nous avons au sein du gouvernement fédéral le programme AISI du Conseil du Trésor portant sur l'analyse des répercussions socio-économiques. Je suis sûr que vous êtes familiarisé avec ce programme.

M. Gordon: Oui.

M. Anguish: Est-ce à dessein que vous avez abandonné la partie sociale ou n'est-ce qu'un simple oubli de votre part?

M. Gordon: Non, nous n'avons pas approfondi la question. Nous avons simplement parlé d'une analyse des répercussions économiques. Je pense que les répercussions sociales en font automatiquement partie et, je le répète, je n'approfondirai pas davantage la question car c'est une redondance que de parler de politique sociale puisque l'on voit difficilement ce qu'elle pourrait être d'autre. Si l'on parle en termes strictement financiers, là encore je ne suis pas très sûr, puisque le processus de révision normale des politiques en tiendra compte en partie.

Je regrette de rester aussi vague à ce sujet, je suppose que cela vient de la grande difficulté que j'éprouve au sujet de l'évaluation des répercussions, étant donné que chaque fois que l'on donne aux fonctionnaires la possibilité d'approfondir une question, ils la rédigent de façon à ce que le secteur soit obligé d'adopter leur façon de voir les choses.

Ainsi, par exemple, des solutions de rechanges doivent être proposées chaque fois que l'on établit une politique du gouvernement. On doit disposer au moins de trois possibilités d'action. Que font alors les fonctionnaires? Ils choisissent la solution qu'ils veulent voir adopter et font en sorte que l'encadrer par deux autres possibilités si peu réalistes qu'il est absolument impossible de les retenir et qui font paraître la solution choisie excellente par comparaison.

Nous ne voulons plus jouer à ce petit jeu et nous avons donc mis l'accent de manière précise sur les études des répercussions socio-économiques. Nous avons par ailleurs établi des critères

[Texte]

they thought of, because so often we introduce a policy and we forget to tell the people who need to know, or we do not do it effectively.

Mr. Anguish: The impact analysis then, whether it is formalized as socio-economic impact or economic impact or whatever, do you apply that not only to policy decisions but to specific regulations?

Mr. Gordon: Not formally, but informally, yes. When I say that, changing something from No. 12 to No. 6 is not going to have a lot of economic impact necessarily, although there may be an impact. So we try to work on a need-to-be-involved basis, if I can use that term, rather than saying everyone must fill in the form regardless of whether or not it makes sense. We have enough of that already in our government.

• 1525

Mr. Anguish: I would like your opinion on something that is sort of outside the purview of what you have given to us, and that is the funding of public interest groups for intervention during the time when regulations are being set, I suppose. We have heard a number of different alternatives. The three most common ones, or I suppose they could be compiled into three, would be direct funding of special interest groups or public interest groups by a specific department or regulatory agency; funding of those interest groups by a central body within the government; or the possibility of having a public interest advocate intervening on behalf of public interest groups. Could you give us your comments on those? And if you favour the funding of public interest groups, which of those avenues would you follow? Or perhaps you might have another thought on them.

Mr. Gordon: Pardon me for smiling, but I could not help but think of our prime minister's bewilderment when people said, "We are not going to let members of Parliament represent the people in this matter of constitutional reform", or whatever it may be. If they are not there to represent the people, what on earth are they there for? In terms of buying public interest groups, you are then going to have government interest groups, because if you are going to fund them they are not going to be impartial. The other side of that coin is, why give a guy a club to hit you over the head with?

That is why I am so interested in this consensus standard setting approach, which does not require a public interest group. What it does is to say, Anyone who has a valid interest can participate, and then ensure that there is a reasonable degree of participation. Of course, every time you generalize in something like this, you can catch yourself getting into trouble. You could go on forever.

[Traduction]

de communication au sujet des politiques en exigeant des ministères qu'ils précisent avec qui ils ont besoin de communiquer. Nous leur demandons de fournir l'information à laquelle ils ont pensé car on oublie souvent, au moment d'introduire une politique, d'informer les gens qui ont besoin de savoir, ou bien on ne les informe pas suffisamment.

M. Anguish: Donc, cette analyse des répercussions, qu'elle s'adresse précisément aux répercussions socio-économiques, aux répercussions économiques ou autres, l'appliquez-vous uniquement aux décisions prises en matière de politiques ou aussi à des règlements bien précis?

M. Gordon: Officiellement non, officieusement oui. Le fait de changer le numéro de référence d'un règlement, en mettant règlement n° 6 à la place de règlement n° 12, n'entraîne pas automatiquement de nombreuses répercussions économiques, bien qu'il puisse toujours y en avoir. Nous nous efforçons donc de faire en sorte que tout le monde soit impliqué sans être obligé de remplir la même formule, que la chose soit logique ou non. Ce genre de procédure n'est déjà que trop fréquente au sein de notre gouvernement.

M. Anguish: Je voudrais recueillir votre opinion sur une question qui ne relève pas des thèmes que vous avez développés et qui porte sur le financement des groupements d'intérêt public leur permettant d'intervenir au stade de l'élaboration de la réglementation. Différentes solutions nous ont été proposées, les trois plus fréquentes, je pense qu'on peut les regrouper en trois catégories, étant les suivantes: le financement direct de groupements d'intérêt particulier ou public par l'entremise d'un ministère ou d'un organisme de réglementation déterminée; le financement de ces groupes d'intérêt par un organisme central appartenant au gouvernement; enfin, la possibilité de faire intervenir un défenseur des intérêts publics au nom de ces groupements d'intérêt. Quelle est votre opinion à ce sujet? Si vous êtes en faveur du financement des groupements d'intérêt public, quelle est la solution que vous préconisez? Peut-être, d'ailleurs, avez-vous une autre solution à proposer?

M. Gordon: Pardonnez-moi de sourire mais je ne peux m'empêcher de penser à la surprise de notre Premier Ministre lorsqu'on lui a déclaré: «Nous n'allons pas laisser aux députés le soin de représenter le peuple en matière de réforme constitutionnelle» ou de toute autre réforme d'ailleurs. À quoi servent les députés si ce n'est à représenter le peuple? En ce qui concerne maintenant le côté monétaire, on va se retrouver avec des groupements d'intérêts gouvernementaux car, si le gouvernement finance, ils ne pourront plus être impartiaux. En outre, pourquoi donner à votre adversaire le bâton avec lequel il va vous frapper?

Voilà pourquoi je m'intéresse particulièrement à la solution qui consiste à établir des normes par consensus, sans faire intervenir un groupement d'intérêt public. Cette solution consiste à dire que quiconque a un intérêt légitime peut participer et s'assurer ensuite que le niveau de participation est raisonnable. Bien entendu, chaque fois que l'on généralise de cette manière, on court un danger, mais il faut cependant faire quelque chose.

[Text]

Mr. Anguish: My final question, since you have touched on it, will be on voluntary consensus standard setting. We have heard about that from other people who have made presentations to us. In fact, the Canadian General Standards Board appeared before us and gave us a presentation. The way I visualize it happening would be that those who are regulated and who wish to intervene would get together and decide by consensus what the regulation should be. It would then become a regulation of the government. Is that how you foresee that process working?

Mr. Gordon: That is a pretty simplistic way of describing it, but basically. You can have levels of that, you know. For example, and I have already used nursing homes today as an illustration, the introduction in nursing homes of resident committees who are part and parcel of the decisions about some of the services. Or the trade-offs; you cannot have everything, folks, so would you rather have this or that. That is a modified version of it.

I guess the basis for the consensus grouping and so on is primarily an acceptance of the reality that so many of our decisions have to be shared, not divided. Our governments are just full, our whole society is full, of the "Let us divide the responsibility; you do this and I will do that" approach. You cannot do that because so many things have valid opposing interests.

For example, there is a highway called the Heritage Highway down in the Niagara Peninsula in Ontario, and it has huge 150-year-old trees lining the sides of it. It was named Heritage Highway because it is so beautiful and they want to preserve it. The safety engineers said, "Listen, those trees are a menace to life. If a vehicle leaves the road at 60 miles an hour and hits one of those, the people are dead." Those trees are solid. Well, they are not wrong. Neither are the people who say, "We want some esthetic beauty in our world and we cannot stop it altogether." I do not think cutting down every tree is the answer. Or you could cut the speed limit in half.

Those are valid opposing interests. In this case it is the esthetic. It may be the environmental interest, it may be the employment interest. Very often you will find those in conflict. You have to come to a shared decision eventually on a number of those things. So often we try to pretend we can divide it: Who has responsibility for this? I want to find *the* person. How many times have we heard that? And invariably there are dozens of people, literally, involved in any final decision on things because it is a shared involvement. That is why I like the consensus standard setting.

In my view, there is only way consensus standard setting can work. And there is another thing: a regulation and a standard are not necessarily the same thing. But the only way consensus standard setting can be effective is with the realization by the players that they cannot own the whole ballgame. Even if you own the ball and bat you do not own the ballgame, because if you do not have any payers you cannot play ball.

[Translation]

M. Anguish: Puisque vous y avez fait allusion, ma dernière question portera sur l'établissement de normes par consensus dont l'adhésion est volontaire. D'autres nous en ont parlé lors de leurs interventions et, en particulier, l'Office des normes générales du Canada. Comme je vois les choses, les assujettis à la réglementation et ceux qui désirent intervenir se réuniraient et décideraient par consensus ce que doit être la réglementation. La réglementation serait alors adoptée par le gouvernement. Est-ce ainsi que vous envisagez la façon de procéder?

M. Gordon: Vous avez beaucoup simplifié mais c'est en gros cela. Je prendrai de nouveau l'exemple des garderies et je dirai que les comités de résidents doivent prendre part aux décisions et aux compromis portant sur leur implantation au sein de telle ou telle collectivité. On pourra dire par exemple à ces comités de résidents, il faut choisir, vous ne pouvez pas tout avoir, je vous propose ceci ou telle ou telle version modifiée de cela.

Je pense que cette façon de procéder est à la base du consensus indispensable et qu'il s'agit avant tout d'accepter le fait que nombre de nos décisions doivent être partagées et non réparties entre les différents responsables. Nos gouvernements, notre société n'ont que trop soufferts de ce type de répartition des responsabilités: faites cela et je ferai cela en contre-partie, vous ne pouvez faire cela parce que tel ou tel intérêt légitime s'y oppose, etc.

Ainsi par exemple, on trouve dans la péninsule du Niagara en Ontario une route appelée route du patrimoine, bordée d'arbres vieux d'un siècle et demi. On l'a appelée ainsi en raison de sa beauté et parce qu'on veut la préserver. C'est alors qu'interviennent les responsables de la sécurité: «Soyons sérieux, ces arbres sont un danger mortel. Si un véhicule quitte la route à 60 milles à l'heure et s'écrase contre un de ces arbres, c'est la mort assurée». Ils n'ont pas tort, ces arbres sont véritablement impressionnants. De leur côté, les gens qui disent «L'esthétique doit faire partie de notre monde et l'on ne peut supprimer toute beauté» ont eux aussi raison. Je ne crois pas que la solution soit de couper tous les arbres. On pourrait aussi diminuer de moitié la vitesse permise.

Il y a dans ce cas des intérêts légitimes qui s'opposent, il s'agit ici d'esthétique, ce pourrait être aussi les intérêts de l'environnement ou ceux de l'emploi. Très souvent ces intérêts sont en conflit. A un moment ou à un autre il devient nécessaire de prendre une décision en commun et non de diviser les responsabilités. On entend souvent dire: qui est responsable? Je veux trouver le *responsable*. Il y a toujours une douzaine de gens qui doivent participer à la décision définitive parce que les responsabilités sont partagées.

Voilà pourquoi j'aime le principe de l'établissement de normes par consensus et je crois qu'il est tout à fait possible de le mettre en œuvre. Il y a autre chose: la réglementation et la norme sont deux choses différentes. L'établissement de normes par consensus ne peut se révéler efficace que si chacun des participants se rend compte qu'il n'a pas tous les pouvoirs de décision. Il ne suffit pas d'avoir la balle et le bâton, il faut

[Texte]

• 1530

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Russ MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Gordon, what would you say have been the successes of your office?

Mr. Gordon: I do not know how successful my office has been because, quite frankly, it is only a very small part of the operation. In terms of the effort in Ontario, I think the basic success has been what I hope is this reasonable pragmatic approach that has now become generally accepted as the—what do you call it?—inescapable evil within our government. It is not going to go away and people finally realize that. They thought if they waited a while it would all go away, and it has not. The need is there and it makes sense.

To put it crassly, although he has never said it this way, and I am sure he never would because it is not his style, I am sure the premier's view is that good government is good politics and good politics keeps us in power. I find nothing wrong with supporting, no matter who is in power, that kind of an approach.

Mr. MacLellan: You mentioned that you have had some success in shifting self-regulation from government to industry itself.

Mr. Gordon: Not a lot, but some. A little bit.

Mr. MacLellan: In what regard?

Mr. Gordon: Let me tell you this, the example that came to me first. Elevators in Ontario all have little signs, that say you can only have an inspection by the government. If you look at some of the highrises in Toronto, for example, and in Ottawa and various other places, you will not see those signs now. The ministry is on a one-by-one basis. Where a company has a maintenance contract, they will enter into an agreement that they will do their own inspection, because it is the maintenance that does the inspection really.

You know why I am hesitating: Because we have had real difficulty with certain ministers who did not want their names taken off signs all over the province. Some of us are trying to convince others that frankly, nobody looks at the damned signs until the elevator stops working, and then they are madder than hell; reading the minister's name then does not help him politically one bit. However, that is another matter.

We are quietly going about this and it is working well. That inspection service, the company that does that, if they have a good maintenance service and it is in a maintenance contract which is available to check to see if they have got the contract, then you are going to have your elevators as safe as you can.

That is just one example. We have gone into a whole lot of others—the real estate business, the insurance business. We have tried with boilers and pressure vessels, and we got some

[Traduction]

encore posséder les joueurs pour être en mesure d'organiser le jeu à sa guise.

M. Anguish: Je vous remercie.

Le président: Russ MacLellan.

M. MacLellan: M. Gordon, quelles ont été selon vous les réussites de votre bureau?

M. Gordon: Je ne sais pas dans quelle mesure mon bureau a eu du succès puisque, pour être franc, il ne constitue qu'une petite partie de l'opération. En ce qui concerne la situation de l'Ontario, je pense que la principale réussite a été d'adopter une approche assez pragmatique que l'on a fini généralement par accepter, estimant qu'il s'agissait là, comment dirais-je, d'un mal nécessaire au sein de notre gouvernement. Les gens ont fini par comprendre que la chose n'est pas appelée à disparaître. Certains ont pensé qu'avec un peu de patience, tout finirait par disparaître, mais ça n'a pas été le cas. Cela correspond à un besoin et c'est tout à fait normal.

Si je puis m'exprimer brutalement, je dirais que le Premier Ministre pense certainement, même s'il ne l'a jamais dit ainsi et qu'il ne le fera jamais puisque ce n'est pas son style, qu'un bon gouvernement est une bonne politique et que ce sont les bonnes politiques qui nous maintiennent au pouvoir. Je ne peux que souscrire à ce genre d'opinions, quelle que soit la personne au pouvoir qui les professe.

M. MacLellan: Vous nous avez indiqué que vous aviez réussi dans une certaine mesure à faire passer du gouvernement à l'industrie elle-même un certain nombre d'auto-réglementations.

M. Gordon: Pas beaucoup, mais quelques-unes.

M. MacLellan: Dans quel domaine?

M. Gordon: Je vous citerai un exemple qui me vient immédiatement à l'esprit. On peut lire dans les ascenseurs de l'Ontario que seul le gouvernement peut procéder à une inspection. Cet avertissement a disparu aujourd'hui d'un certain nombre d'ascenseurs placés dans les tours de Toronto, d'Ottawa et d'un certain nombre d'autres villes. Le ministère agit au coup par coup. Chaque fois qu'une entreprise signe un contrat d'entretien, elle s'engage à procéder à sa propre inspection étant donné que c'est en fait le service d'entretien qui fait l'inspection.

J'hésite à vous dire que nous avons éprouvé alors de grosses difficultés avec certains ministres qui ne voulaient pas qu'on enlève leur nom dans tous les ascenseurs de la province. Certains d'entre nous s'efforcent donc de convaincre les autres que, de toute façon, personne ne lit l'avertissement à moins que l'ascenseur ne tombe en panne, auquel la victime est furieuse et le fait de lire le nom du ministre n'aide absolument pas la carrière politique de celui-ci. Mais je m'éloigne du sujet.

Quoi qu'il en soit, nous nous sommes attelés à cette tâche et tout se passe parfaitement. L'entreprise chargée de l'entretien se charge de l'inspection. Si l'entremise dispose d'un bon service d'entretien, et l'on peut toujours se référer au contrat d'entretien pour s'assurer que tout est en règle, la sécurité des ascenseurs ne laissera absolument rien à désirer.

Mais ce n'est là qu'un exemple, nous avons fait de nombreuses autres interventions dans le domaine de l'immobilier et de l'assurance. Nous avons essayé d'intervenir au sujet des chau-

[Text]

resistance from the industry in a certain respect, although we are having another go at that sort of thing. The kind of thing I was talking about, the licensing, consumer and commercial relations is doing quite a bit in that regard. As for inspection in that regard, in some things it may be very valid but very often in others our society would be better served if the people took the responsibility.

Take a company like Dow. I do not know whether or not they say it in their brief to you, but they made it very plain to us that it really did not help to have building inspectors come in when we are talking about a highly technical, complex chemical industrial building. For example, in matters of explosion and everything, you have got to make sure you have a sprinkler up there to cut things off electronically in microseconds if they get out of line, past the point of tolerance. It is not going to help us a lot. And really, Dow thinks it can take that responsibility more effectively than having people come in. One of Tex Enemark's examples in B.C., which I guess is still there because they wiped out those rules, is that there is one law for the safety of the people in a heating plant, in that the door must swing outwards so they can get out in case of an explosion, and another for the safety of the building in that it must swing inwards so it will not blow out; and both laws are in effect in different places. You know the kind of thing.

• 1535

Very often, industry is in a much better position to set its own standards or to agree on standards with you, and that is why I come back to regulations standards. I think we need to look a lot more at what standards we are expecting. If a 10-pound bag is needed to carry flour, sugar or any commodity, the standard should be that it is capable of holding the commodity without falling apart, not that it must be made of this material or it must be done so or whatever, all of the specifications for the material itself. That is the sort of thing. Then you can adjust a new technology, you can change without a whole lot of grief and so on.

Mr. MacLellan: I was interested in your comment that you left it with the departments and the agencies themselves to do their own self-regulation. Really, it comes down to a matter of attitude, and we have been saying here that of course you cannot legislate attitude. What kind of carrot have you been using to try to influence these departments to do this? Have you some kind of mini-sanction or whatever that you are using?

Mr. Gordon: We have tried a number, and I must say we have been remarkable unsuccessful with some ministries, as you would expect. But I doubt if we would have been much more successful if we had tried other ways. Among the things we have tried to do, is, for example, to say, If you come up with a way that will really save money we will give you half back and you can use it in your programs. We have not had a lot of takers.

[Translation]

dières et des conteneurs sous pression et nous avons rencontré certaines résistances de la part de l'industrie; nous reviendrons cependant à la charge dans ces domaines. Un autre domaine dont j'ai parlé, l'octroi de licences. Le ministère des relations commerciales et des consommateurs fait beaucoup d'efforts dans ce domaine. Prenons par exemple le cas des inspections qui, dans certains domaines, peuvent être très utiles mais qui, très souvent, devraient être prises en charge par les gens eux-mêmes.

Prenons une société telle que Dow. Je ne sais plus si c'est dans son mémoire mais elle nous indique clairement qu'il n'est pas vraiment utile de demander à des inspecteurs de venir vérifier les bâtiments lorsqu'il s'agit de complexes chimiques faisant appel à une haute technicité. Pour éviter par exemple les explosions et autres catastrophes, il faut s'assurer qu'une vanne est bien placée au point stratégique pour couper l'alimentation électroniquement en quelques micro-secondes si tout ne se passe pas comme prévu. L'inspecteur n'a pas alors beaucoup d'utilité. Dow pense en fait être mieux en mesure d'assumer cette responsabilité qu'un instructeur venu de l'extérieur. La Colombie-Britannique par exemple, je ne sais pas ce qu'il en est aujourd'hui parce que je crois que tous ces règlements ont été abrogés, à deux règlements de sécurité différents, l'un qui dit que dans ses installations de chauffage la porte doit s'ouvrir sur l'extérieur en cas d'explosion et l'autre que la porte s'ouvrira à l'intérieur pour éviter que le bâtiment n'explose. Ces deux règlements sont en vigueur à des endroits différents. Vous voyez le genre.

Très souvent, l'industrie est mieux à même d'établir ses propres normes ou de s'entendre avec nous sur des normes. Je reviens sur ce point, je pense que l'on a besoin de savoir ce que l'on attend des normes. Si l'on a besoin d'un sac de 10 livres pour transporter de la farine, du sucre ou autre chose, il faut que la norme indique que le sac doit pouvoir contenir l'article en question sans se désagréger et non qu'il doit être fait dans tel matériau ou constitué de telle ou telle manière. Voilà le genre de chose qui nous intéresse. On peut ensuite s'adapter aux nouvelles techniques sans que cela soit traumatisant, etc.

M. MacLellan: J'ai remarqué avec beaucoup d'intérêt que vous avez laissé aux ministères et aux organismes le soin de faire eux-mêmes leur propre réglementation. On en vient donc à une question de comportement, et l'on a déclaré ici que l'on ne pouvait légiférer les comportements. Quelle carotte avez-vous utilisé pour essayer d'inciter les ministères à agir ainsi? Avez-vous mis en place un certain système de mini-sanctions ou quelque chose de ce genre?

M. Gordon: Nous avons essayé plusieurs choses et je dois dire que notre manque de réussite a été flagrant auprès d'un certains nombres de ministères, comme vous pouviez vous y attendre. Je doute d'ailleurs que nous ayons eu beaucoup plus de succès en essayant d'autres méthodes. Parmi les choses que nous avons essayées, l'une consistait à dire par exemple: «Si vous nous proposez une idée qui permet véritablement d'économiser de l'argent, nous vous rendrons la moitié des économies

[Texte]

There is another feature. We have this major management improvement project and one of the things is the whole matter of performance appraisal, which may be as important as, if not more important than, anything we do directly in terms of regulatory reform. If as a manager I cut out half my staff and then my classification is lowered because I do not have as many people to supervise, you are not giving me a whale of a lot of incentive to cut out staff. That is the kind of thing we feel we have got to hit with the other, so we are trying to do things in that regard.

Of course, moral suasion is far more effective, I think, than many of the other things, and one of the moral suasions is having a premier who does not have to be primed every time to say, Hey, that is good, or that is not, or I like to see this, or could you do something about that; and similarly with the minister or the deputy minister or whatever, right down through the system. We have tried to do a lot of that, quite frankly. When they had that last shift of deputy ministers two years ago it had more impact on the others than any amount of salary changes, formal incentives or anything else. A number of them read the writing on the wall. Their attitude towards me personally changed. Not personally; I do not mean that. But in terms of the work we are trying to do.

• 1540

You know, it bothered everyone at first: We have been around long enough to be cynical enough to say, I will believe it when I see it happen. Well, they have to see it happen, it has to be reinforced, and that is what we have been trying to do in that regard. Those kinds of things I do not think you can legislate. You can do a lot of little things that will help to reinforce it, but it is the reinforcement that really tells.

Mr. MacLellan: You mention, and I think it is an excellent approach, that you are leaving the regulatory reform to self-supervision among the departments and the agencies.

Mr. Gordon: Not entirely. We are asking them to report and we are telling the world what they are or are not doing. Believe me, when I say, in front of cabinet, We notice that nothing has happened here, it sometimes has more effect than if you pushed them. They do not like to be seen not to be doing it.

Mr. MacLellan: How is this affecting the reducing of the paperburden? Without a central agency or a central monitoring service to work on overlap and to detect overlap and to get feedback from departments and the private sector, how are you actually controlling the paperburden?

Mr. Gordon: I guess my job as a Don Quixote tilting at windmills would not be right unless I found some that I tilted at differently than you do, and that happens to be one we

[Traduction]

réalisées et vous pourrez les utiliser dans vos programmes». Nous n'avons pas eu beaucoup de preneurs.

Il ne faut pas oublier que l'on a mis en place un grand programme d'amélioration de la gestion dont l'une des composantes est l'évaluation du rendement, question aussi importante sinon plus importante que tout ce qui concerne directement la réforme de la réglementation. En effet, si, grâce à ma gestion, je parviens à diminuer de moitié mon personnel et que ma classification s'en ressent étant donné que je n'ai plus autant de subordonnés à superviser, je ne suis pas très enclin à faire des coupures de personnel. Voilà le genre de problème qu'il nous faut régler et nous cherchons des solutions.

Bien entendu, la persuasion morale est beaucoup plus efficace à mon avis que toute autre chose, et l'un des avantages à ce sujet est d'avoir un Premier Ministre à qui l'on n'a pas besoin de répéter à l'avance ce qu'il faut dire: «Ça c'est bien, ça c'est mauvais, j'aimerais voir cela ou pouvez-vous faire quelque chose à propos de cela». C'est la même chose en ce qui concerne les ministres, les sous-ministres et tous les responsables situés le long de la hiérarchie. Je vous dirais que nous avons beaucoup agi en ce sens. Il y a deux ans, lorsque l'on a déplacé les sous-ministres, la mesure a eu beaucoup plus d'effet qu'un changement de salaire ou qu'une mesure incitative quelconque. Un certain nombre de sous-ministres ont su lire entre les lignes. Leur attitude envers moi personnellement a changée, non, personnellement n'est pas le mot, disons vis-à-vis du travail que nous nous efforçons de faire.

Vous savez, nous gênions tout le monde au départ. Les gens sont suffisamment blasés pour pouvoir dire: «J'y croirai lorsque je le verrai». Il faut donc qu'ils voient les choses, il faut qu'on les applique et c'est ce que nous nous sommes efforcés de faire. Je ne pense pas que l'on puisse légiférer ce genre de chose. On peut faire beaucoup de petites choses pour renforcer sa position mais c'est l'application qui est déterminante en fin de compte.

M. MacLellan: Vous nous dites, et je pense que c'est une excellente façon d'aborder les choses, que vous laissez le soin aux ministères et aux organismes de superviser eux-mêmes la réforme de la réglementation.

M. Gordon: Pas totalement. Nous leur demandons de rendre des comptes et nous informons tout le monde de ce qu'ils font ou de ce qu'ils ne font pas. Croyez-moi, lorsque je dis au sein du Conseil du ministre que telle chose s'est passée à tel endroit cela a parfois plus d'effet que lorsque l'on intervient auprès de l'intéressé lui-même. On n'aime pas que tout le monde connaisse nos insuffisances.

M. MacLellan: Quel est l'effet sur la paperasserie administrative? En l'absence d'un organisme ou d'un service de contrôle centralisé permettant de déceler les chevauchements et les doubles emplois et de recueillir les réactions des ministères et du secteur privé, comment faites-vous pour éliminer la paperasserie?

M. Gordon: J'imagine que mon travail de Don Quichotte se lançant à l'assaut d'un moulin serait inutile si je ne m'apercevais pas que je m'élance parfois d'une manière différente de la

[Text]

would tilt at very differently. Frankly, we think we have done a lot to reduce paperburden. Everyone requires reporting intermittently or when you have a change, instead of every six months or every year or whatever. The same with a number of others. We have never tried to put a dollar figure on it, and I say that with some trepidation, because was it not just last week that your government announced saving another \$200 million or something? We have never tried to put a dollar figure on it because we do not think we can really measure the cost. Frankly, that is not what is really going to make the change, it is that understanding.

Again, going back to our original premise, which is that if you set it aside and make it a different thing the rest of the people do not see any need to take the responsibility, what we want to do is to lay the need right back on the people who are involved. For that reason, we have been pressuring. Where we could see a ministry taking some action we have tried to encourage it and recognize it and let people know, and we have done quite a bit of that internally. And where others are not we try to encourage them to do so; but if they do not bite and are not ready to move, we have not tried to force them.

Mr. MacLellan: How have you been able to detect overlaps in the paperburden between departments and agencies?

Mr. Gordon: I guess our people are just like anyone else. All you have to do is give them an opportunity to tell you where the other guy can fix things up, and boy, you get suggestions by the thousands. We use that too, you know. We got four and a half pages of how our management could improve from Butler when he was deputy minister of consumer and commercial relations, so when he went over to the management board, we reminded him of those because he took them with him. It was his responsibility.

Sorry, am I running on too much?

The Chairman: No, that is fine.

Mr. Gordon: We have attempted to encourage them by just reminding them and so on, things like that. It is all in the manner of your approach, and if you separate it and make it a separate, apart operation, that is defeating our purpose.

The Chairman: Our next questioner is on the phone right now so maybe we can leave him for a second.

Mr. Berger.

Mr. Cook: I will yield honourably, sir.

The Chairman: You always do everything honourably.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, what is the generally perceived view of Ontario government civil servants, The public's view, that is? Are they

[Translation]

vôte et c'est justement là un domaine où nous nous lancerions à l'assaut différemment. En toute franchise, je pense que nous avons beaucoup œuvré pour réduire la paperasserie administrative. Nous exigeons des comptes à tout le monde à certains intervalles ou chaque fois qu'il y a un changement au lieu de prévoir des échéances de six mois ou d'un an par exemple. Il en est de même sur un certain nombre d'autres points. Nous n'avons jamais cherché à chiffrer ces mesures et je le dis rapidement parce qu'il me semble bien que la semaine dernière notre gouvernement a annoncé des économies se montant à quelques 200 millions de dollars. Donc, nous n'avons jamais cherché à chiffrer ces mesures parce que nous estimons que l'on ne peut pas véritablement en évaluer le coût. De toute façon, ce n'est pas vraiment cela mais la compréhension mutuelle qui va signifier un changement.

Revenons à notre propos d'origine, c'est-à-dire que l'on doit changer la façon de procéder et que, lorsque les gens ne se sentent pas le besoin de prendre des responsabilités, il faut les inciter à les prendre. Nous avons exercé des pressions dans ce sens. Lorsque nous voyons qu'un ministère prend des initiatives, nous nous efforçons de l'encourager, de lui en tenir gré, de le faire savoir aux gens, et c'est ce que nous avons fait souvent à l'intérieur de notre gouvernement. Par contre, lorsque d'autres se croisent les bras, nous essayons de les inciter à agir mais, s'ils restent sur leur position et ne veulent pas bouger, nous n'essayons pas de les y forcer.

M. MacLellan: De quelle façon avez-vous pu déceler l'existence de formalités administratives faisant double emploi entre les différents ministères et organismes?

M. Gordon: J'imagine que nos gens sont les mêmes que partout ailleurs. Il suffit de leur donner la possibilité de vous dire ce que devrait faire l'autre pour régler les choses et là, vous recevez des suggestions à la pelle. Nous utilisons aussi cette méthode, ma foi. Butler nous a rédigé un mémoire de quatre pages et demie sur la façon dont il était possible d'améliorer notre gestion lorsqu'il était sous-ministre de Consumer and Commercial Relations et, lorsqu'il est entré au Conseil de Gestion, nous le lui avons rappelé parce que ça devenait alors sa responsabilité.

Excusez-moi, je me perd en digressions.

Le président: Non, continuez.

M. Gordon: Nous nous sommes efforcés de les inciter à agir en leur rappelant leurs obligations, etc. Tout est dans la façon dont on s'y prend et si l'on entreprend des actions séparées, tout devient plus difficile.

Le président: La personne qui doit poser la question suivante est au téléphone en ce moment et il n'est pas utile de l'interrompre pour l'instant.

Monsieur Berger.

M. Cook: Je laisse la place de bon cœur, monsieur le président.

Le président: Vous faites toujours tout de bon cœur.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Gordon, quelle est la façon dont sont perçus en général les fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario dans

[Texte]

generally regarded to be more courteous than, let us say, federal government employees?

• 1545

The reason for my question is this: Perhaps we are dealing with tougher pieces of legislation, or with legislation that affects people's lives in more dramatic ways, but last week I got a call from somebody, not a constituent, about a cousin of his who was over from Poland and has been in to see the Immigration department officials. We get stories like this all the time. How they got there at 2 o'clock in the afternoon and sat and waited for three solid hours, and at 5 o'clock or 4.30 or whenever they go home they were discourteously told to leave and were not even able to ask anybody a question. Then they came back the next day and were interrogated in a very insulting manner. It is a one-sided story, except that you hear this all the time.

This really relates a lot to what you are saying, to public service, but how do you get to the bottom of something like this? How do you instil a sense of pride in these people and so forth? Again, the subsidiary question, or the first question, is, are Ontario civil servants better viewed than federal civil servants, in your estimation?

Mr. Gordon: I do not think it has anything to do with Ontario and the federal government; rather it is a truism that the farther away you are from home, the less responsibility you feel for being human to the next person. I understand from opinion polls that generally local governments are regarded as being more receptive and helpful than provincial governments, and provincial governments more than federal governments. Not just Canada or ours or whatever; rather, the very fact that the bigger the organization, the harder it is for them all to get the feeling or the knowledge of "It ain't what you do, it's the way you do it". It is harder to instil common standards across the board in a larger organization. I do not think it has anything to do with governments. I think that is probably true of businesses as well and everything else. You may have to work harder at it in some respects.

There are many reasons. One of the keys I mentioned was performance appraisal. First, very often we do not tell people when we do not think they are measuring up; secondly, we do not consider the way they deal with other people to be an important element in whether or not they are performing their job effectively.

Let me give you an example. On the matter of telephone training, one of the things we put in is that people should not screen calls. They should not ask, who is calling please; you know, the "if you are important enough I will let you talk to him and if you are not I will not" sort of thing. For one thing, this saves us millions of dollars in time; 100 million calls with a saving of 30 seconds on each call is a dollar benefit. The other thing is the matter of making it more personal, not demanding

[Traduction]

le public? Sont-ils considérés généralement comme étant plus affables que les employés du gouvernement fédéral par exemple?

La raison pour laquelle je pose cette question est la suivante: les lois auxquelles on a affaire sont peut-être plus difficiles à appliquer, à moins qu'elles n'affectent plus profondément la vie des gens, mais, la semaine dernière, une personne qui n'habite pas mon canton m'a appelée pour me dire qu'un de ses cousins venant de Pologne avait dû se présenter devant les agents de l'Immigration. On entend constamment ce genre d'histoire: ils sont arrivés à deux heures de l'après-midi, se sont assis et ont attendu trois heures et, à cinq heures ou à quatre heures trente je ne sais plus, on leur a demandé très sèchement de retourner chez-eux. Ils n'ont même pas pu poser de questions. Le lendemain, ils sont revenus et ont été interrogés de manière très impolie. Bien sûr, l'autre partie ne nous a pas donné sa version des choses mais l'on entend ce genre d'histoire tout le temps.

On en revient donc à ce que vous dites, à la question de service public; mais que faut-il faire pour aller au fond du problème? Comment instiller une certaine fierté chez ces gens? Ma question est donc la suivante: les fonctionnaires de l'Ontario sont-ils mieux considérés à votre avis que les fonctionnaires du gouvernement fédéral?

M. Gordon: Je pense que tout cela n'a rien à voir avec l'Ontario ou le gouvernement fédéral mais que la vérité est la suivante: plus on est loin de chez-soi, moins on se sent obligé de faire preuve d'humanité vis-à-vis de l'autre. D'après ce que j'ai pu constater, les enquêtes d'opinions nous révèlent que, de manière générale, les gouvernements locaux se montrent plus réceptifs, plus attentionnés que les gouvernements provinciaux, et ceux-ci davantage que les gouvernements fédéraux, qu'il s'agisse du Canada ou d'un autre pays. D'ailleurs, plus l'organisation est grande, plus il lui est difficile de s'apercevoir ou de tenir compte des sentiments d'autrui. Ça ne vient pas de ce que l'on fait mais de la manière dont on le fait. Il est difficile d'imposer des normes communes à l'ensemble des services d'une grande organisation. Je ne pense pas que cela ait quelque chose à voir avec les gouvernements. Cela est probablement vrai pour les entreprises et pour toutes sortes d'institutions. Il faudrait faire davantage d'efforts dans certains domaines et pour de nombreuses raisons.

Une des raisons fondamentales dont j'ai parlé est l'évaluation des rendements. Tout d'abord, il est très rare que l'on dise aux gens qu'ils ne font pas l'affaire et, ensuite, nous ne prenons pas en compte dans nos critères d'appréciation la façon dont ils traitent autrui.

Laissez-moi vous donner un exemple. Lors de la formation des employés chargés de répondre au téléphone, nous insistons sur l'importance de ne pas trier les appels. La personne qui répond au téléphone ne doit pas demander le nom de son interlocuteur en lui laissant entendre qu'il ne lui passera la communication que s'il est suffisamment important. Pour commencer, cette mesure permet d'économiser des millions de dollars en temps d'appel; un dollar d'économie sur trente

[Text]

and so on. You cannot instil that by saying, the edict shall be, because it was tried in 1977. The cabinet said no one other than deputies or ministers may have their calls screened, and I am willing to bet that three quarters of them still were in 1979 when I started into this thing.

Mr. Berger: How did you get them to change this then?

Mr. Gordon: First, we established a training program. Secondly, we promised them we were going to start classifying on the basis of the way they dealt with people as well as the other things they did as part of their job. And, thirdly, and this is the way I think it is going, we let the public know that this was our standard. Now when people ask, who is calling, they say, you are not supposed to ask that, and boy, that is the fastest way to get people to change their behaviour. So the other thing is to make everybody understand what kind of standard you are working at.

The other factor, as far as we are concerned, is again the personalizing. The anonymous civil servant is something we have got to get rid of because civil servants are people just like everybody else. For every horror story on that side, I am sure you can also find one where a civil servant has been abused miserably. I will not give examples. There are any number of them though. One thing about my job is that I get lots horror stories.

And I am not trying to make a defence. For example, on our first round we had a number of ministries saying, we do not have any customers because we deal internally within the government; we are a central agency. So we had to come out and say that, employees of the Government of Ontario, citizens of Ontario who happen to work for the government, deserve the same level and standard of service as the rest of the world. It sounds silly but we had to say it. It is that attitude of who counts and who does not, and that has to be reflected right throughout the system.

• 1550

I mentioned the training programs. This was the first time that I know of, and I have only been with the government for about 13 years, that there was an across-the-board effort to initiate any training for a policy that was central throughout the government—not central in the sense of only being pushed centrally—and the boost that gave the people in staff training was amazing. The fact that the 18,000 or whatever it is, I have forgotten the right number, are now being reclassified—the study will be finished in December—in terms of their meeting the public has had a real impact on reinforcing the fact that

[Translation]

secondes d'appel signifie quelque chose lorsque l'on a cent millions d'appels. Le deuxième avantage est de rendre la communication plus personnelle, moins exigeante etc. On ne peut résoudre ce genre de problème à coup de directives, je le sais car on a essayé en 1977. Le Conseil des ministres a décrété à cette date que personne, à part les ministres et les sous-ministres, ne devrait recevoir de communications téléphoniques triées à l'avance, et je suis sûr pourtant que c'était encore le cas pour les trois quarts des responsables en 1979, lorsque j'ai pris en main cette affaire.

M. Berger: Qu'avez-vous fait alors pour changer les choses?

M. Gordon: Tout d'abord, nous avons mis en route un programme de formation. Ensuite, nous avons indiqué que nous allions prendre en compte lors de la classification de la façon dont les gens étaient traités en plus d'appliquer les autres critères d'appréciation. Enfin, et je pense que nous en sommes là maintenant, nous laissons savoir aux gens que c'est là la norme que nous appliquons. Donc, lorsqu'on demande maintenant aux gens qui téléphonent de s'identifier ils répondent: «Vous n'avez pas le droit de me le demander» et c'est là la meilleure façon d'obliger les gens à changer leur comportement. Donc, la deuxième chose est de faire comprendre aux gens quelle est la norme que vous appliquez.

L'autre facteur, en ce qui nous concerne, est encore la personnalisation. Nous n'avons pas besoin de fonctionnaires anonymes car le fonctionnaire est une personne comme les autres. Chaque abus commis d'un côté correspond à un abus de l'autre côté et les fonctionnaires ont aussi à subir toute sorte d'avanies, je peux vous le dire. Je ne citerai pas d'exemple mais ils abondent.

D'ailleurs, mon travail m'amène à entendre toutes sortes d'histoires horribles à ce sujet et je ne cherche pas par là à défendre les fonctionnaires. C'est ainsi, par exemple, que lors de nos premières discussions, un certain nombre de ministères nous ont déclaré qu'ils n'avaient pas de clients, étant des organismes centraux traitant à l'intérieur même du gouvernement. Il nous a donc fallu intervenir et leur dire que les employés du gouvernement de l'Ontario étaient des citoyens de l'Ontario et que ce n'était pas parce qu'ils travaillaient pour le gouvernement de cette province qu'ils n'avaient pas droit aux mêmes services que le reste de leur concitoyens. Cela pourra vous paraître ridicule mais il nous a fallu intervenir dans ce sens. C'est à ce genre d'attitude concernant ceux qui comptent et ceux qui ne comptent pas que l'on a dû s'attaquer dans tout le système.

J'ai parlé des programmes de formation. C'est la première fois, à ma connaissance, et je ne fais partie du gouvernement que depuis treize ans environ, que l'on assiste à un effort généralisé pour mettre en place un système de formation au service d'une politique se situant au centre des préoccupations du gouvernement, ce qui n'est pas la même chose qu'une politique centrale, et les changements qui en ont résulté en matière de formation du personnel ont été fantastiques. Le fait que 18,000 personnes environ, je ne sais plus le chiffre exact, ont fait l'objet d'une reclassification du point de vue de leur

[Texte]

we mean what we are talking about. You have to do a number of those things, I think, in order to get it.

And you will never get perfection. You know, it is not always possible to make silk purses. Then you have to recognize that maybe we have to have an environment which allows us to change the people. Maybe the person who is being abrupt at the end of the line is just as unhappy about where that person is sitting as the recipient of the abuse. Do you know what I mean? It works both ways.

Mr. Berger: I do not understand what you said. You do not judge people by how they treat people?

Mr. Gordon: I doubt if your classifications go for points. I doubt very much if, in the federal government, the classifications include the manner, the interpersonal skills, whatever you want to call it, as a factor in whether you get upgraded or downgraded in terms of your job. They will put in the number of people you supervise, the number of dollars you have, the impact it will make. Sometimes they will go so far as to ask, who do you talk to. If you talk to senior people then you get a higher classification than if you talk to junior people. Very few of them consider how you behave, regardless of whom you talk to, as being one of the things that will determine it; or that dealing with people instead of number crunching or something all day may have an impact or bearing.

Very often, of course, the people who are expected to deal with the public are the lowest on the totem pole. How many times have we heard things like, They will certainly find out about the branch or the division or whatever it is; we will put them on the front desk for a while. What a great way to treat the people coming in, but that is what happens very often. So again it has to be a perception of the importance of how you treat people, from management right through. And if it is not in the management group it is not going to happen in the staff.

Mr. Berger: I did not follow exactly what you said. Are your managers required to be accessible? For instance, if somebody comes into a provincial license bureau, or something like that, and the person is not happy with the service he is getting from the clerk, could he ask to see the manager? Is the manager always supposed to be accessible?

Mr. Gordon: It is easy to say yes, but in practice, if you have a hider, a person who hides even though he is supposed to be there, he will have a valid excuse for why he was in the washroom at just that moment or at a very important meeting or whatever.

Generally speaking, the matter of accessibility is one we are working on. For example, the advisory committee of business people is starting off this month with the ministry of health and asking them about transactions between themselves and the public. We picked the paying and receiving of funds as an example because we have had a little effort in that regard. For example, we wanted to pay bills on time—and I am digressing

[Traduction]

accueil du public (l'étude entreprise à ce sujet sera terminée en décembre) a permis de bien faire comprendre que nous sachions ce que nous voulions. Il faut agir ainsi, je pense, pour obtenir quelque chose et l'on n'atteint jamais la perfection.

On ne peut pas toujours faire des miracles. C'est en tenant compte de cette réalité que l'on parviendra peut-être à créer un environnement permettant de changer les gens. Il est possible en fin de compte que le fonctionnaire revêche soit aussi malheureux que la personne qui doit le supporter. Vous voyez ce que je veux dire? C'est un cercle vicieux.

M. Berger: Je ne comprends pas ce que vous me dites. On ne jugerait pas les gens à la façon dont ils traitent les autres?

M. Gordon: J'en doute, si votre classification est chiffrée. Je doute beaucoup qu'au gouvernement fédéral la classification tienne compte de la façon dont on se comporte, les qualités de relation avec les autres, etc., lorsqu'il s'agit de promouvoir ou, au contraire, de rétrograder quelqu'un. On tient compte du nombre de subordonnés, de l'importance du budget géré et des répercussions qu'il peut avoir. Parfois, on ira jusqu'à vous demander avec qui vous communiquez. Si vous communiquez avec les hauts responsables, votre classification sera plus élevée que si vous n'avez affaire qu'à des subalternes. Il est très rare que l'on s'enquiert de votre comportement et que l'on se demande s'il n'a pas quelque importance lorsque votre travail exige que vous soyez constamment en contact avec les clients et non que vous aligniez des chiffres à longueur de journée.

Très souvent, bien entendu, les gens qui traitent avec le public sont situés au bas de la hiérarchie. Combien de fois n'avons nous pas entendu dire: «Il faut qu'il se familiarise avec la direction, la division, etc., mettons le au service d'accueil pendant quelque temps». Quelle façon de traiter les clients! Mais c'est ce qui se passe très souvent. On ne revient donc une fois de plus à l'importance que l'on attribue à la façon dont on traite les gens, et ceci en commençant par les niveaux de direction, car si la direction s'en désintéresse ce n'est pas le personnel qui va s'en préoccuper.

M. Berger: Je n'ai pas suivi exactement ce que vous nous avez dit. Vos gestionnaires sont-ils tenus de se montrer accessibles? Lorsqu'un client pénètre par exemple dans un bureau provincial d'octroi de permis ou dans un service de ce genre et qu'il est mécontent de la façon dont il est accueilli par les employés, peut-il demander à voir le directeur? Le directeur est-il sensé être toujours accessible?

M. Gordon: J'aimerais vous répondre par l'affirmative mais il faut bien voir que, dans la pratique, lorsque le responsable a pris l'habitude d'éviter ses responsabilités, j'imagine qu'il trouvera toujours une excuse légitime pour ne pas se trouver là, faisant dire qu'il est aux toilettes ou qu'il assiste à une réunion très importante, etc.

De manière générale, nous nous intéressons à cette question d'accessibilité. Ainsi, par exemple, le comité consultatif des affaires commence ce mois-ci par le ministère de la Santé, qui sera interrogé sur ses opérations avec le public. Nous avons choisi à titre d'exemple le paiement et l'encaissement des sommes d'argent car nous avons fait un certain nombre d'efforts dans ce domaine. Nous voulons par exemple payer nos

[Text]

but I have to get this commercial in—so we put a little rule in: If we do not pay you in 30 days we will pay you interest, and the ministries will take it out of your hide if you have to pay interest. Not that we want to pay interest to people, although we collect interest if you pay your sales tax late. We collect interest fast enough so we might as well treat you the same way.

It took us 18 months to get it through but it is finally through. The point was to get them to know they had to pay their bills on time. It is the same when you have to deal with people; you have to reinforce the whole thing. So the advisory committee said, What we want to do is to measure the effectiveness of our communications and so on. Let us take a finite amount that we can deal with; let us talk about payment and receipt of funds. We started with the social policy field because we did not want to do the whole government, and we started with health because it is big. They pay and receive funds from individuals, from doctors, from hospitals, from suppliers, et cetera. We said, how do you determine what the individual needs in order to complete the transaction, how do you determine what the ministry needs, how do you determine the effectiveness, and then, what use do you make of that in making your policies? Not whether the funds are the right amount or the policy about payment, but just your communication. We are trying to raise their awareness that way.

I can babble on and on. I am sorry, Mr. Chairman.

• 1555

The Chairman: This is not babbling.

Mr. Gordon: In the area of communication, we do not measure people's satisfaction rate, or whatever you want to call it, very effectively at all. In the matter of correspondence one of the gold mines, we think, is right in the minister's office. We sent a letter to every minister and said, last year we noted that the letters to the premier went down by about a third; the year before last he got about 59,000, this last year thirty-some thousand. Of course, I am prepared to take all the credit for that, because with our access program it is easy to reach people and people are not bitching as much now. Someone else who might not be as favourably inclined might claim it is some other reason, something wild, like it is not worth writing him because he does not answer.

At any rate, we are interested in knowing what is happening in your office, Mr. Minister, or Mrs. and Ms. Minister. Are you finding the same thing? In the premier's office there is a scoring of what are major issues and what are emerging issues and what people are upset about and what people are happy about, et cetera. We found that many of the ministers did not know how many letters they receive in a year. They did not

[Translation]

factures en temps utile et nous avons donc établi la règle suivante: si nous ne vous payons pas dans les trente jours, nous nous engageons à vous verser des intérêts. Il est normal que les ministères versent des intérêts lorsqu'ils payent leur factures en retard puisque, de leur côté, ils n'oublient pas de prélever des intérêts lorsqu'on leur verse en retard la taxe de vente par exemple.

Il nous a fallu dix-huit mois pour faire accepter cela, mais nous y sommes finalement parvenus. L'important était de leur faire comprendre qu'ils doivent payer leurs factures en temps utile. C'est la même chose avec les gens, il faut les motiver pour qu'ils fassent ce que l'on veut obtenir de nous. Le comité consultatif a donc déclaré: nous voulons mesurer la qualité de vos communications, etc. Prenons un élément mesurable que nous allons pouvoir évaluer, par exemple: le paiement et l'encaissement des sommes d'argent. Nous avons pris la politique sociale parce que nous ne voulions pas nous attaquer à l'ensemble du gouvernement et nous avons commencé par la santé en raison de l'importance de ce ministère. Il verse et encaisse des sommes d'argent à l'intention ou en provenance des particuliers, des médecins, des hôpitaux, des fournisseurs, etc. Nous avons dit, comment faites-vous pour déterminer les besoins des particuliers afin d'opérer la transaction? Comment faites-vous pour déterminer les besoins des ministères? Comment déterminez-vous l'efficacité et qu'en tirez-vous lors de l'établissement de vos politiques? Il ne s'agit pas de savoir si les chiffres sont exacts ou quelles sont les politiques de paiement, nous voulons seulement connaître la qualité de vos communications. Nous espérons ainsi obtenir une prise de conscience.

Je pourrais ainsi bavarder pendant longtemps, veuillez m'excuser Monsieur le président.

Le président: Ce n'est pas du bavardage.

M. Gordon: Dans le domaine de la communication, on ne mesure pas avec beaucoup d'efficacité le degré de satisfaction des gens, si vous voulez bien l'appeler ainsi. En ce qui concerne la correspondance, c'est dans le bureau même du ministre que l'on s'aperçoit de la différence. Nous avons envoyé une lettre à chacun des ministres en leur disant que nous avons constaté l'année dernière que les lettres envoyées au Premier ministre avaient diminué d'un tiers, passant de 59,000 environ l'année précédente à 30,000 et quelque. Bien entendu, je suis prêt à m'en attribuer le crédit étant donné que notre programme d'accessibilité permet d'atteindre plus facilement les responsables et les gens se plaignent moins. Bien entendu, une personne moins indulgente avancerait peut-être d'autres raisons plus ou moins farfelues pour expliquer ce phénomène, du genre «il n'est pas utile de lui écrire puisque de toute façon il ne répond pas».

Quoiqu'il en soit, nous nous intéressons à ce qui se passe dans les bureaux de nos ministres. Nous leur demandons s'il en est de même en ce qui les concerne. Le bureau du Premier ministre peut ainsi faire le tour des grandes questions du jour, des questions qui prennent de l'importance et des raisons pour lesquelles les gens sont contents ou mécontents. Nous avons constaté que nombre de ministres ne savaient pas combien de

[Texte]

know what kinds of things people were concerned about except from reading them on a personal basis. People usually write to ministers only when they are upset about something in the department. Sometimes they write to say nice things but that is about one in a hundred.

I have got to watch my facts. Oh, I did not say that at the beginning. All the facts I quote are indisputable because I make them up myself.

At any rate, we tap the ministers first. Now some of them are doing some analysis of that. Now we want a falldown and we are doing that next with the deputies. We are hitting the ministry of health and we will hit the other ministries, through the advisory committee, on the question of, How are you finding out whether you are giving the information needed; or as soon as you find out, what appeals do you have?

Now I am finally getting to the point you are asking about; I did not really lose it, I just went around it. If people are not satisfied with the information you are providing or the way in which you provide it, or they want to appeal the policy itself, what route do you have for them? How available is it or how difficult is it for them to get through? Generally speaking, I think there has been a long-standing effort in the area of being accessible in terms of complaints within our government. We are pretty proud of it and I think they do a fairly good of it. Again, I can find horror stories and spend the rest of the day talking about them if you want, but it is one of those things you can never give up on. It has to be built in part and parcel of your operation.

The Chairman: Can we turn to Mr. Cook please.

Mr. Cook: Mr. Gordon, you are like a sunbeam in a dark and cloudy room. The only thing is that with regard to this committee, while everything you have said is absolutely fascinating, you happen to have a premier; a good Progressive Conservative premier, I might add. We do not have that in Ottawa. We have something else. We also do not have anyone in regulatory reform with anywhere near the persuasive powers you have. We do not have a cabinet and we do not have a premier who are really that much concerned. So our problem is entirely different, because I would think you would agree, sir, that the reason for the success you are having and the reason the departments are co-operating stems right from the head on down, because of the interest at the head level and because you do discuss these things at the cabinet level. In fairness to the Liberals, I would suggest that in Ottawa they really have an awful lot of things to do, so that level of commitment in terms of regulatory reform could not take place in the federal cabinet.

The Chairman: Could I just ask you a question. Who was it that suggested this task force be appointed?

Mr. Cook: Right. You always get this when we get a little political for five seconds.

[Traduction]

lettres ils recevaient par année. Ils ne connaissaient pas les sujets de préoccupation des gens sauf en ce qui concerne les questions dont ils s'occupaient personnellement. Les gens écrivent généralement aux ministres lorsque l'une des actions du ministère les inquiète. Un sur cent seulement envoie des lettres de félicitation.

Nous nous efforçons d'être sûrs de ce que nous avançons en allant vérifier personnellement sur le terrain.

Nous faisons tout d'abord une enquête auprès des ministres. Nous savons que tel ministère étudie tel sujet. Si nous voulons ensuite approfondir la question, nous nous adressons ensuite aux sous-ministres. Nous avons commencé par le ministère de la Santé et nous passerons ensuite aux autres ministères. Il s'agira pour le comité consultatif de leur demander de quelle façon ils s'assurent qu'ils fournissent bien l'information nécessaire et quelles sont les possibilités de recours qu'ils offrent.

Je reviens maintenant à votre question après toutes ces digressions. Si les gens ne sont pas satisfaits de l'information qu'on leur fournit ou de la façon dont elle est fournie, ou s'ils veulent contester la politique qui a été établie, quelles sont leurs possibilités de recours? Quelles sont les facilités ou au contraire les difficultés qu'ils éprouvent pour se faire entendre? De manière générale, je pense que notre gouvernement s'est toujours efforcé d'être accessible aux reproches qu'on pouvait lui faire. Nous en tirons quelque fierté et je pense que nous avons assez bien réussi dans notre entreprise. Bien entendu, on peut toujours citer des exemples consternants et y consacrer le reste de la journée mais c'est normal. Il ne faut pas s'y arrêter et chercher toujours à faire mieux.

Le président: Je donne la parole à M. Cook.

M. Cook: Monsieur Gordon vous nous apparaissez comme un rayon de lumière dans l'obscurité. Certes, ce que vous nous dites est tout à fait fascinant mais le problème pour notre comité c'est que vous pouvez compter sur un Premier ministre et, je dirais, sur un bon Premier ministre progressiste conservateur. Nous n'avons pas cela à Ottawa. Nous avons autre chose. En outre, nous n'avons personne en matière de réforme de la réglementation qui ait le dixième des pouvoirs de persuasion que vous avez. Nous ne pouvons pas compter sur un cabinet et sur un Premier ministre véritablement concernés par la question. Notre problème est donc totalement différent et vous serez d'accord avec nous pour dire je pense que votre succès et la raison pour laquelle les différents ministères se montrent aussi coopératifs proviennent de l'orientation donnée à la tête même de votre gouvernement, du fait que vous pouvez en discuter au niveau du Conseil des ministres. Il faut reconnaître, à la décharge des Libéraux, qu'Ottawa a beaucoup d'autres chats à fouetter, de sorte que le Cabinet fédéral n'a pas la possibilité de s'engager de manière aussi décidée dans la voie de la réforme de la réglementation.

Le président: Je voudrais vous poser une question. Qui a proposé la constitution de ce groupe de travail?

M. Cook: Je sais. Vous réagissez toujours très vite dès que je me mets à faire un peu de politique.

[Text]

The key factor in it though is that our problem is entirely different from the problems you are facing. I love your pragmatic approach; absolutely sound, absolutely realistic, in terms of the way people act and the way bureaucrats act. But I would suggest to you that the bunkers are much larger and built much more solidly by the Ottawa mandarins than they are within the provincial Government of Ontario, so our problem is this: How do we even get through on any of the things you are talking about when we are unlikely, due to time pressure, due to interest factors, to achieve some of the things you are talking about in terms of service to the public and in terms of regulatory reform? Your experience, sir, is really a totally different set of circumstances and environment than what we face.

• 1600

Mr. Gordon: At the risk of introducing a bit of reality into my comments, let me admit that there are three sides to every story; mine, yours and the truth. You know that old adage. If I have given you only the rosy side you have to forgive me because I am bound to. The idea that the premier and the cabinet are lusting after good management all the time and spending all their time discussing this is a trifle exaggerated, I would say, to put it mildly. As I mentioned, a number of cabinet members understand that it probably makes sense but meanwhile I need to get on and add to the burden or whatever.

There is no question; I cannot minimize the importance of having the most senior person in your government conscious and aware, and I am absolutely convinced that this is true of every government, I do not care where it is. They want to see better government and they want to see it work more effectively. You talk about the bunkers and the mandarins. We found that our greatest allies, once we got over the hurdle—and it took some time to get them to stop and listen and see that there was something in it for them in that it might make things operate a little more effectively—are those very same bureaucrats you are talking about. I have talked to a number of them in your government, sir, who would just love to do a lot of those things that will improve it, and to create an environment that will allow for that.

I think you have started it with your committee. You have got it already in your cabinet. They will not spend a lot of time on it, nor do they need to necessarily if the time they spend on it is in the desirable direction.

Mr. Cook: Okay, let us get down to concrete things now. Would you suggest that one of our recommendations, perhaps to the federal government, should be that we hire Alan Gordon and bring him in here in the capacity he has performed in the Province of Ontario, which is basically, with the greatest respect, as a gadfly and persuader, rather than hire anyone with any power or any clout?

Mr. Gordon: No, that would be a mistake. Pick someone within your own organization. I was not trained for this. We worked on the premise that there is one person somewhere in the system who should be able to do it better than anyone else. We had 85,000 to pick from, whereas you have 300,000, so

[Translation]

Toutefois, la question principale c'est que les problèmes sont très différents selon les deux niveaux de gouvernement. J'aime votre façon pragmatique d'aborder les choses, votre compréhension, votre réalisme en ce qui concerne la façon dont les gens, dont les bureaucrates, agissent. Je dirais cependant que les mandarins d'Ottawa se sont construits des camps retranchés beaucoup plus solides que ceux du gouvernement provincial de l'Ontario. Notre problème est donc le suivant: comment réaliser les choses dont vous nous parlez étant donné qu'il est peu probable, en raison des délais imposés et des différentes pressions exercées que l'on y parvienne en ce qui concerne le service fourni au public et la réforme de la réglementation? Votre expérience est tirée d'une situation et d'un environnement tout à fait différents du nôtre.

M. Gordon: Laissez-moi prendre le risque de teinter mes propos de réalisme en admettant que chaque chose a trois interprétations: la mienne, la vôtre et la véritable; vous connaissez le proverbe. Je vous ai donné la version à l'eau de rose, il faut me le pardonner car c'est ma nature. Ce serait bien exagérer que de dire que le Premier ministre et le Cabinet s'efforcent constamment de réaliser une bonne gestion et y consacrent tout leur temps. Comme je vous l'ai indiqué, un certain nombre des membres du Cabinet ont pris la chose à leur compte mais il faut cependant que j'agisse et que j'intervienne constamment.

Bien entendu, je ne peux que souligner l'importance d'un engagement pris par le plus haut responsable du gouvernement et je pense que cela est vrai quel que soit le gouvernement. Les gens veulent un meilleur gouvernement et veulent le voir fonctionner plus efficacement. Vous nous parliez tout à l'heure de camps retranchés et de mandarins. Nous avons constaté que nos meilleurs alliés, une fois qu'on avait réussi à les approcher, et il a fallu un certain temps pour leur faire comprendre qu'ils avaient eux aussi tout à gagner à un meilleur fonctionnement de l'administration, ce sont justement ces bureaucrates dont vous nous parliez. J'ai discuté avec un certain nombre d'entre eux au sein de votre gouvernement et ils sont tout à fait prêts à faire beaucoup de choses pour améliorer leur environnement.

Je pense que votre comité vous a lancé dans la bonne voie, le Cabinet s'est déjà engagé dans ce sens, il n'y consacrerait peut-être pas beaucoup de temps et il n'a pas à le faire s'il agit dans la bonne direction.

M. Cook: Bien. Passons aux choses concrètes. Pensez-vous que nous devrions recommander, peut-être au gouvernement fédéral, que nous engagions Alan Gordon en raison de son activité au sein de la province de l'Ontario et de ses dons de persuasion qui le rendent plus utile qu'une personne dotée de pouvoirs ou de moyens de rétorsion?

M. Gordon: Ce serait une erreur, il serait préférable que vous choisissiez quelqu'un appartenant à votre propre organisation. Je n'ai pas la formation nécessaire. Nous sommes partis du principe qu'une personne appartenant au système était en mesure de faire mieux les choses que quiconque. Nous avons

[Texte]

surely it would work for you. My position is an accident of the organizational structure of our own government. I do not know that it would necessarily fit in yours; I am not in a position to judge.

What I am trying to get at is that what you might do is say, We need to look at people from within whom we can use. That is the first thing. Look internally and use your own resources all the way round. You already have a number of deputies, I happen to know, who have some interest in this subject. You already have some action going. Take the whole matter of going into toll-free phone services, the whole thing that Roger August is doing, and all that sort of thing. You might consider recommending incorporating some of these things so that they are treated as a package instead of as separate entities. I seemed to know more about the work and the various people than a number of the people there did, simply because I was interested in all of the subjects, such as the work of the co-ordinator of regulations who is sitting behind you there. That sort of activity.

I do not think you can co-ordinate regulations if you are not involved just as much in all these other areas I have been talking about, so you might consider that. Do not misunderstand me. Some thing I have learned is that you do not tell the other person how to do his job.

• 1605

Mr. Cook: Mr. Gordon, one other question. I just changed your environment on you. All of a sudden you have not got that same access to cabinet, you have not got that same access to the top. How would you proceed then? Let us say you can pass some regulations or you can get a law passed or you can get some directives out if you want to—This you will do approach. Will that work? Could you have worked on that basis? Could you have accomplished anything?

Mr. Gordon: My view of an effective operator, administrator or whatever you want to call it is someone who takes the environment he is in and makes it work. Anyone can work in the perfect environment. So I have no idea. You would have to give it a whirl and see. I would start off by proselytizing a bit to get a few others on my side who are just as interested as I am in the same things. Maybe we would gang up. You know, six of us standing in the doorway would be harder to move out of the way than one. And this was not my doing; this was the premier and his deputy.

Again, pick the things you can pick off. Do not take the unmanageable things first. Build on what you have, reinforce it. There was an editorial in one of the local weekly papers asking why we did not tell them about this improved phone service. Governments are always blowing about what they do, and here they are really doing something. We would far rather have that kind of criticism than, they have blown it, or they say they are going to do this or that, or save this or that, and they have not really.

[Traduction]

85,000 possibilités de choix alors que vous pouvez compter sur 300,000 personnes, ce qui devrait être à votre avantage. Mon poste est un accident au sein de la structure de mon gouvernement. Je ne sais pas s'il serait bien adapté à votre structure; je ne suis pas en mesure de juger.

Il vous faut vous demander en premier lieu s'il ne serait pas possible d'utiliser quelqu'un de l'intérieur. Regardez à l'intérieur de votre organisation et tirez parti de vos propres ressources. Je sais que vous pouvez compter sur un certain nombre de sous-ministres qui s'intéressent au sujet. Certaines mesures ont déjà été mises en place. Prenez l'exemple des services téléphoniques gratuits ou de ce que fait Roger August, etc. Vous pouvez recommander que l'on regroupe ces différentes questions de façon à ne pas les traiter séparément. Il semble que j'en connaisse davantage que vous sur vos propres activités et sur les différentes personnes qui travaillent pour vous, tout simplement parce que je m'intéresse à l'ensemble des sujets tels que les fonctions du coordonnateur de la réglementation qui est assis juste derrière moi. Voilà le genre d'activités indispensables.

Je ne pense pas que vous soyez en mesure de coordonner la réglementation si vous n'êtes pas suffisamment impliqué dans tous les domaines dont je viens de vous parler. Voilà ce que vous pouvez faire. Ne vous méprenez pas cependant, l'une des choses que j'ai apprises, justement, c'est que l'on ne dit pas aux autres de quelle façon ils doivent faire leur travail.

M. Cook: M. Gordon, je voudrais vous poser une autre question. Si je changeais par exemple votre environnement, si brusquement vous n'aviez plus les mêmes possibilités d'accès au Cabinet, vous ne pouviez plus communiquer avec les plus hauts responsables. Que feriez-vous? Vous pourriez toujours prendre des règlements, faire adopter une loi ou émettre des directives si cela vous convient. Quelle serait l'utilité de cette méthode? Auriez-vous pu faire quelque chose d'utile ainsi? Auriez-vous pu obtenir quelque chose?

M. Gordon: Pour moi, le responsable, ou l'administrateur si vous préférez, est une personne qui prend l'environnement comme il est et qui fait en sorte que les choses fonctionnent. Tout le monde peut opérer au sein d'un environnement parfait. De sorte que je n'ai aucune idée concrète à vous proposer de but en blanc. Je pense que je commencerais par faire un peu de prosélytisme afin de réunir à mes côtés un certain nombre de personnes qui s'intéressent aux mêmes problèmes que moi. L'union fait la force, vous savez, et il est toujours plus facile de frapper à plusieurs aux portes que de faire des démarches isolées. Je ne prendrais pas tout le crédit, j'en attribuerais en partie le mérite au Premier ministre et à son adjoint.

C'est toujours la même chose, faire dans la mesure de ses moyens. Ne pas s'attaquer à l'impossible dès le départ. Partir de ce que l'on peut faire et progresser. Dernièrement, un journal hebdomadaire nous reprochait dans son éditorial de ne pas l'avoir informé de l'amélioration de notre service téléphonique. Il s'étonnait de voir que les gouvernements avaient l'habitude, chaque fois qu'ils faisaient quelque chose, de le crier sur les toits, et voilà qu'on leur avait caché l'existence d'une si belle réalisation. Je préfère recevoir ce genre de critiques que

[Text]

Mr. Cook: One other quick question. What about appointments to boards and commissions? Any real changes there?

Mr. Gordon: Oh, yes. We have introduced guidelines which ask the same basic questions, and you are talking about having boards or commissions as well as about individuals. They are very simple questions, although they are worded a little differently in some places than others, about what is the need, can it be done some other way, is this the cheapest, most effective way, who is affected.

Mr. Cook: The secondary stage is that you have decided you need a commission, and now I am thinking of the actual appointments to the board, the individuals who may be appointed to this, that or the other thing. What type of process do you use there? Have you changed that process at all?

Mr. Gordon: Not a great deal, no, because I do not see any need for great change. First of all, you look at the area it is related to. You see who is available, you get recommendations from various people or from various parts of the system and so on. You have a system to do that.

Mr. Cook: Thank you, sir.

The Chairman: I will turn to Mr. Howard Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, I certainly can agree and underline one thing you said, which is to concentrate on the things that are achievable. I hope we will do that in this committee when we come to our deliberations; deal with the things we can accomplish and not go off into things that are not going to receive general acceptance.

I was interested in much of what you said because the Province of Ontario has the reputation of being over-regulated in many areas. It took pride, I dare say, in the amount of regulation it had and the amount of control it exercised on various activities, so it is interesting to note that they are moving in the other direction. I hope they will pay particular attention to the motor transport industry. I do not know if you are aware of their reputation in that area.

Mr. Gordon: Oh, indeed I am.

Mr. Crosby (Halifax West): In other parts of Canada, everybody throws up their hands at Ontario motor transport regulation. I see you have done something about your planning. You are known to have the worse planning regulation in the world, I think. You are pretty tough on securities and loan corporation too. So I will be watching to see what changes you make.

[Translation]

de me faire dire qu'il est bien beau d'annoncer des réalisations ou des économies mais qu'il faut encore que cela se traduise dans les faits.

M. Cook: Je vous poserai rapidement une petite question. Qu'en est-il des nominations au sein des conseils et des commissions? Y a-t-il eu des changements notables dans ce domaine?

M. Gordon: Oui, certainement. Nous avons émis des directives, qu'il s'agisse des conseils et des commissions ou des personnes concernées. A la base, ces directives posent toujours les mêmes questions. Ces questions, tout en étant légèrement différentes suivant les secteurs, sont libellées de manière très simple: quel est le besoin? Y a-t-il une autre façon de les satisfaire? Est-ce la façon la plus économique et la plus rentable? Quelles sont les personnes touchées?

M. Cook: Passons à la deuxième étape, au moment où vous avez déterminé que vous aviez besoin d'une commission, et je vous pose maintenant la question des nominations au sein de cette commission. Il s'agit de nommer des personnes au sein du Conseil ou de la Commission chargé de ceci ou de cela. Quelle est alors votre façon de procéder? Avez-vous modifié les procédures?

M. Gordon: Non, pas véritablement, car je ne pense pas que des modifications importantes s'imposent. Il vous faut tout d'abord examiner le secteur concerné, savoir qui est disponible, écouter les recommandations faites à différentes personnes et à différents services appartenant au système, etc. Vous opérez au sein d'un système.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je passe la parole à M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, Monsieur le président.

Monsieur Gordon, je suis absolument d'accord quand vous nous parlez de la nécessité de s'en tenir à ce qui est réalisable. J'espère que c'est la voie que choisira ce comité lors de ses délibérations: s'efforcer de faire ce que est possible et non de se lancer dans des initiatives qui n'ont aucune chance d'être généralement bien accueillies.

Ce que vous nous dites m'intéresse beaucoup car la province de l'Ontario a la réputation de courber sous le poids de la réglementation dans de nombreux secteurs. Je dirais même qu'elle se targuait de la quantité de règlements dont elle disposait pour contrôler toute une gamme d'activités; il est donc intéressant de constater que l'on a choisi d'inverser cette tendance. J'imagine que l'on accorde une attention toute particulière à l'industrie des véhicules de transport. J'imagine que vous connaissez la réputation de la province dans ce secteur.

M. Gordon: En effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Partout ailleurs au Canada, les gens ont renoncé à comprendre la réglementation des véhicules de transport en Ontario. Je vois que vous avez fait quelque chose concernant votre planification. Vous avez la réputation d'avoir la plus mauvaise planification qui puisse exister et je pense que vous êtes aussi très rigides en matière de sociétés de prêts et de valeurs mobilières. Je suis donc vraiment de près les modifications que vous allez apporter dans ce domaine.

[Texte]

I was interested in that you distinguished, in some of the material we have, between regulatory reform, services to the public and freedom of information. I am interested, of course, in services to the public and freedom of information, but at least I feel that our task is a little more restrictive and deals only with regulatory reform; so I concentrate my interest in that area. In a speech, your minister described the regulatory process and mentioned his approach to cabinet and the fact that a committee had been formed which reviewed regulations and so on, but as I understood it this is all internal; there is no opportunity for the public or for interested persons to participate in this process. He made it clear, in the presentation I have in front of me, that they sought advice and assistance from persons outside government and in the area of activity that was involved, but there is no indication that there was any technique or format for involving the public or special interest areas in the process.

• 1610

Mr. Gordon: I am not sure I understand fully. For instance, your example of the planning process, for which you give us such high marks, when we came to a review of the policy regarding the planning process, it went out in white papers and green papers and purple papers, or whatever we have, and that process involved a great deal of involvement. For virtually every policy that comes up now, we have built in a communicative process. We ask business or industry and so on to let us know what they would suggest we change for improvement.

Is that what you are talking about, in terms of regulation?

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, no.

Mr. Gordon: I may have misunderstood your question.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me put it this way. I am interested in what you say about regulatory reform in Ontario because I think Ontario is perceived by most people to be over-regulated. I cite the planning act procedure, your motor transport regulation and your securities regulation as examples of what I perceive to be over-regulation. So those are areas that one can look at as time goes on to see what you do accomplish. That is all.

Mr. Gordon: I do not necessarily have to accept your interpretation of us as having the highest marks in that area, but nevertheless, go on.

Mr. Crosby (Halifax West): You do not?

Mr. Gordon: I do not know enough about the other jurisdictions. I know about some very real problems in them. The reason I raise it is because our approach is that even if you cannot change the whole planning act, this does not mean you do not try to change part of it. When I say achievable, we try to achieve more than we can manage, because if we do not we will not really make it. Those areas are ones we are concentrating on and trying to improve.

[Traduction]

Je m'intéresse au fait que vous établissez des distinctions à l'intérieur du sujet qui nous préoccupe, soit entre la réforme de la réglementation, les services fournis au public et la liberté de l'information. Je m'intéresse bien entendu aux services fournis au public et à la liberté de l'information mais je pense que notre mandat est finalement assez restrictif et ne porte que sur la réforme de la réglementation. Je m'en tiendrai donc à ce domaine. Certes, je constate que dans un discours votre ministre a bien décrit le processus de réglementation, communiquant au Cabinet sa façon de voir à ce sujet et précisant qu'un Comité avait été constitué pour passer en revue la réglementation, etc. Il m'a toutefois semblé comprendre que ce processus était strictement interne. Le public, ni les personnes intéressées, n'ont la possibilité d'y participer. Lors de son intervention, dont j'ai ici la transcription, il a déclaré clairement qu'il comptait sur les avis et sur l'aide de personnes n'appartenant pas au gouvernement et spécialisées dans les domaines concernés, mais aucune procédure, aucun système, n'est prévu pour faire participer le public ou les groupements d'intérêt concernés.

M. Gordon: Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre. Prenons par exemple le processus de planification pour lequel vous nous accordez une si bonne note. Lorsque nous avons pris l'engagement de réviser la politique de planification, nous nous sommes expliqués dans des livres blancs, verts, rouges, je ne sais plus, et l'on a fait intervenir un grand nombre de personnes intéressées. Chaque fois que nous élaborons maintenant une politique, nous créons un système de communication. Nous demandons aux hommes d'affaires, aux entreprises, de nous proposer des changements et des améliorations.

Est-ce de cela dont vous parlez en matière de réglementation?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Absolument pas.

M. Gordon: Je vous ai donc mal compris.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je m'explique. Ce que vous nous dites de la réforme de la réglementation en Ontario m'intéresse car j'estime que l'Ontario souffre, aux yeux de la plupart des gens, d'un excès de réglementation. J'ai cité à titre d'exemple la procédure de la loi sur la planification, votre réglementation des véhicules de transport et celle des valeurs mobilières. Voilà donc les secteurs que l'on devra regarder de près pour voir ce que vous allez y faire. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Gordon: Je ne suis pas obligatoirement de votre avis lorsque vous nous faites porter le chapeau dans ce domaine mais je vous laisse poser votre question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous n'êtes pas de mon avis?

M. Gordon: Je ne connais pas suffisamment bien les autres juridictions. Je sais que de véritables problèmes se posent dans certaines d'entre elles. Je dis cela car nous sommes toujours partis du principe que ce n'est pas parce que l'on ne peut pas changer la loi sur la planification dans sa totalité que l'on ne doit pas s'efforcer d'en modifier certaines parties. Lorsque je parle de ce qu'il est possible de faire, je sais bien que l'on s'efforce toujours d'en faire plus qu'on ne peut, autrement on

[Text]

Now I thought your question was, do we ensure public participation when we come to make those changes; to recognize the need for it?

Mr. Crosby (Halifax West): Your minister described, in a statement made to the Economic Council of Canada on December 10, 1979, the process by which regulations are enacted in the Province of Ontario. He said that all regulations are reviewed by a committee of cabinet composed of himself and parliamentary assistants, and you made reference to this committee in your presentation.

Mr. Gordon: When they finally get to being a regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. Now I am saying that is nice, but that is an internal committee of government.

Mr. Gordon: That is true.

Mr. Crosby (Halifax West): On Bay Street they are not aware that this committee is sitting and deliberating on legislation or regulation.

Mr. Gordon: Nor need they be. This is the screening point.

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to know if you give other persons who are interested in the regulation the opportunity to come before this committee.

Mr. Gordon: No, we do not. Not to come before that committee. I think I understand now what you are getting at.

Mr. Crosby (Halifax West): One of the concerns of this committee and one of the representations that has been made to us is to give people the opportunity, before regulations are made, to come before some government officer or agency, a representative, to make their concerns known. In Ontario you may have a more elaborate internal processing of regulations if it does not involve the public or interested persons who form the public.

• 1615

Mr. Gordon: At that point no, because we expected it to have happened before the regulation is presented to that committee. Whoever is preparing the regulation within a ministry is encouraged to make sure of that, and one of the questions they are asked is, have your clients, or whatever you want to call them, been consulted, and was there a proper consultation process and so on before you came here. That is not the point of public consultation. The public consultation point, we believe, has to come much prior to that. Even before they draft it they should have gone through that process, and we try to take steps to ensure that. So the internal committee is not designed to be a public committee.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me read into the record what the minister said:

[Translation]

en ferait encore moins. Ce sont là des domaines auxquels nous nous intéressons particulièrement et dans lesquels nous nous efforçons d'améliorer les choses.

J'ai donc pensé que votre question était la suivante: Que fait-on pour garantir la participation du public lorsque l'on s'aperçoit de la nécessité d'effectuer des changements?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Le 10 décembre 1979, lors d'une déclaration faite au Conseil économique du Canada, votre ministre a décrit le processus d'adoption des règlements dans la province de l'Ontario. Il a déclaré à cette occasion que tous les règlements étaient passés en revue par un comité du Cabinet dont lui-même faisait partie ainsi que ses assistants parlementaires et vous êtes référé à ce comité lors de votre intervention.

M. Gordon: Au moment de l'élaboration définitive des règlements.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. Je dis donc que tout cela est bien beau mais qu'il s'agit d'un comité interne du gouvernement.

M. Gordon: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): La rue Bay ne sait pas que ce comité siège et délibère au sujet d'une loi ou d'un règlement.

M. Gordon: Elle n'a d'ailleurs pas besoin de le savoir. Il s'agit de l'étape où la réglementation est passée en revue par le comité.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais seulement savoir si vous accordez aux personnes intéressées la possibilité de comparaître devant ce comité.

M. Gordon: Non, pas devant ce comité. Je vois maintenant où vous voulez en venir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): L'une des préoccupations de ce comité, et une intervention nous a été présentée dans ce sens, est de faire en sorte que les gens aient la possibilité, avant que les règlements ne soient élaborés, de comparaître devant un organisme ou un responsable du gouvernement pour faire connaître leurs préoccupations. Il est possible qu'en Ontario vous disposiez d'un système d'élaboration interne des règlements très étudié mais le public ou les personnes intéressées qui constituent le public n'en font pas partie.

M. Gordon: A ce stade, non, car nous supposons que cette intervention s'est produite avant que la réglementation arrive au comité. Il est demandé à tous ceux qui sont chargés d'élaborer la réglementation au sein des ministères de s'assurer que leur clientèle, si l'on peut l'appeler ainsi, a été consultée, si le processus de consultation a bien joué son rôle, etc. Le comité dont vous parlez n'a rien à voir avec la consultation du public. Nous pensons que la consultation du public doit intervenir bien avant, avant même que l'on ne rédige la réglementation, et nous nous efforçons de prendre des mesures en conséquence. Le comité interne n'est pas conçu pour être un comité public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais vous relire ce que le ministre a déclaré:

[Texte]

While, as you can see, there is substantial communication, accountability and participation within this regulatory process and a balance input from special interests and the general public, which I feel is essential, there is no doubt that the Government of Ontario is receptive to ideas which could improve this process.

I will give you an idea that can improve that process: Let the public have an opportunity to appear before this committee and to make their concerns known.

That is all I wanted to know.

Mr. Gordon: In our view that would be too late in the process to be effective.

Mr. Crosby (Halifax West): I will give you a specific matter of government regulation. I just acquired a sales tax rebate form for Ontario, and it is very interesting. It speaks of rebating the sales tax, but it requires, in order to get the rebate, "evidence of tax paid in a foreign country or state, foreign customs declaration or sworn affidavit". I wonder how many people would bother to go through that process on a retail sale.

Mr. Gordon: At the last count, about 24,000 a day. They had a peak of 74,000 coming in each day, and for the last one the average was around 24,000 people a day. So I guess some people think it is worth it.

Mr. Crosby (Halifax West): I was just wondering about that process because I have not seen it in other parts of the country.

Mr. Gordon: That is for those who are dealing outside the country. That is not for a citizen. If you have not had any dealings outside you do not have to.

Mr. Crosby (Halifax West): But I travel across Canada and that is the first time anybody sort of presented me with the opportunity to get my tax back. I just wondered how successful that program was.

Mr. Gordon: Quite a number. I do not know the total. I can find out for you.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, it would be interesting. I am not aware of its taking place anywhere else in Canada.

The Chairman: One more question?

Mr. Crosby (Halifax West): I am through.

The Chairman: Could we turn to Mr. Pierre Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gordon, I am looking at your report dated September 23, 1980 to the federal-provincial task force on the regulatory process, particularly the paragraph that deals with the recommendations of the agencies review committee on the sunset provisions of existing advisory agencies and new agencies. I can understand why you would have a sunset clause for the

[Traduction]

Vous pouvez constater que l'on a prévu au sein du système de réglementation des procédures de communication, des devoirs de rendre compte et des possibilités de participation non négligeables, tout en maintenant un certain équilibre entre l'intervention des groupements d'intérêt particulier et du public en général, ce que je juge indispensable, mais le gouvernement de l'Ontario est prêt à accepter toutes les suggestions susceptibles d'améliorer ce système.

Je vous ferai donc une suggestion susceptible d'améliorer le système: laissez au public la possibilité de comparaître devant le comité et de faire connaître ses préoccupations.

C'est tout ce que je voulais savoir.

M. Gordon: Ce serait à mon avis trop tard pour être efficace.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je prendrai un exemple précis de réglementation du gouvernement. Je viens de me procurer une formule de remise de la taxe de vente de l'Ontario qui est très caractéristique. Elle parle de remise de la taxe de vente mais, pour obtenir cette remise il faut et je cite: «Apporter la preuve que l'on a payé la taxe dans un pays ou un état étranger au moyen d'une déclaration de douane étrangère ou d'une déclaration sous serment». Je me demande qui va prendre la peine d'accomplir toutes ces formalités pour une simple vente au détail.

M. Gordon: Vingt-quatre milles personnes par jour, dernièrement. On a eu une pointe de 74,000 personnes par jour et, dernièrement, 24,000 personnes en moyenne se présentaient chaque jour dans nos services. J'imagine donc qu'un certain nombre de gens pensent que ça en vaut la peine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me posais des questions sur ce système car je ne l'ai vu nulle part ailleurs dans le pays.

M. Gordon: Il s'adresse aux gens qui font des opérations à l'étranger. Si vous ne faites pas d'opérations à l'étranger, la chose ne vous concerne pas.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Pourtant, je me déplace dans tout le Canada et c'est la première fois que l'on me donne la possibilité de récupérer ma taxe de vente. Je me demandais simplement de quelle façon était accueilli ce programme.

M. Gordon: Beaucoup de gens s'en réclament. Je n'en connais pas le total mais je peux vous le trouver.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, ce serait intéressant. Je n'ai pas connaissance que ça se fasse ailleurs au Canada.

Le président: Une autre question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai terminé.

Le président: Je donne la parole à M. Pierre Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Gordon, j'ai devant moi votre rapport envoyé le 23 septembre 1980 au groupe de travail fédéral-provincial sur le processus de réglementation et, en particulier, le paragraphe qui concerne les recommandations du comité de révision des organismes au sujet des clauses s'appliquant à la dissolution des organismes consultatifs existants et des nouveaux organis-

[Text]

new agencies. Did you have trouble convincing existing advisory agencies that they should have a sunset provision?

Mr. Gordon: I am not sure they were given the opportunity to have a veto power over whether or not that would be implemented. You will notice it requires a review before they are actually sunsetted. The whole purpose in that review is to get people to stop and think about what is being done and whether it is valid and so on.

Mr. Deniger: But an advisory agency is not a regulatory agency.

Mr. Gordon: That is correct. This does not include the Ontario Highway Transport Board or the Ontario Municipal Board.

Mr. Deniger: And in these advisory agencies, when you review them and you decide, basically who decides? Will it be just the cabinet or will they consult the industry who might have had input, or the public interest groups?

Mr. Gordon: There is a whole set of procedures for the review which includes all of those you are mentioning.

• 1620

Mr. Deniger: I am not from Ontario, so: what control mechanisms does the province have? The federal government, on top of Treasury Board, has a Comptroller-General and an Auditor General to verify that the dollar is well spent. What process does the Ontario government have?

Mr. Gordon: We have a management board and a provincial auditor, which match your Treasury Board and the Auditor General.

Mr. Deniger: Going through the many documents that your premier attached to his letter to our chairman, what I enjoyed the most was, without a doubt, the report of the committee on customer service, which you basically, I understand, had a mandate to make sure that most recommendations came through. Would it be fair to say that most of your work so far has been towards providing the Ontario resident with a better service with its government versus the industry that, basically, is regulated—for example, Dow; because they came to us—that most of your impact, most of your work, has been towards the man in the street who deals not very frequently with the government?

Mr. Gordon: Well, I think I mentioned that we, for example, have had extensive meetings between Dow and the ministries concerned with those areas that they found the regulation unnecessary, and we have done that on a direct basis with the industry. Because we have tried to spread this across the whole

[Translation]

mes. Je comprends que l'on ait une clause de dissolution concernant les nouveaux organismes mais, n'avez-vous pas éprouvé de la difficulté à faire admettre aux organismes consultatifs existants qu'ils doivent avoir une clause de dissolution?

M. Gordon: Je ne suis pas sûr qu'on leur ait donné un pouvoir de veto concernant l'application de cette mesure. Vous remarquerez qu'il faut procéder à une révision avant de pouvoir les dissoudre. Le but principal de cette révision est de faire en sorte que les gens s'arrêtent et réfléchissent à ce qui est fait, au caractère légitime des activités, etc.

M. Deniger: Un organisme consultatif est toutefois différent d'un organisme de réglementation.

M. Gordon: C'est exact. Cela ne s'applique pas par exemple à l'Ontario Highway Transport Board ou à l'Ontario Municipal Board.

M. Deniger: En ce qui concerne ces organismes consultatifs, lorsque vous effectuez une révision et que vous prenez une décision, qui décide en fin de compte? Est-ce uniquement le cabinet qui décide ou consulte-t-on l'industrie ou les groupes d'intérêt public concernés?

M. Gordon: Il existe tout un ensemble de procédures de révision qui inclue tout ce que vous venez de mentionner.

M. Deniger: Je ne viens pas de l'Ontario et je vous demande donc: quels sont les mécanismes de contrôle dont dispose la province? Le gouvernement fédéral peut compter, en plus du Conseil du Trésor, sur le contrôleur général et sur le vérificateur général pour s'assurer que ses dépenses sont justifiées. Qu'est-ce qui a été mis à la disposition du gouvernement de l'Ontario sur ce point?

M. Gordon: Nous avons un conseil de gestion et un vérificateur de la province qui correspondent à votre Conseil du Trésor et à votre vérificateur général.

M. Deniger: En examinant les nombreux documents que votre Premier ministre a joint à la lettre qu'il a envoyée à notre président, j'ai pris particulièrement plaisir à la lecture du rapport du comité sur les services fournis aux consommateurs et c'est vous, si je ne me trompe, qui avez pour mandat de mettre en œuvre la plupart de ses recommandations. Est-il légitime de dire que, jusqu'à présent, vous vous êtes efforcés avant tout de mettre à la disposition des résidents de l'Ontario de meilleurs services de la part de son gouvernement sans chercher à privilégier de ce point de vue l'industrie, et l'on pourrait prendre comme exemple Dow puisque cette entreprise réglementée a déjà comparue devant vous. Donc, peut-on dire que votre influence, vos activités, ont portées pour la plupart sur l'homme de la rue qui n'a pas des contacts fréquents avec le gouvernement?

M. Gordon: J'ai déjà indiqué par exemple que nous avons eu de nombreuses réunions avec Dow et les ministères concernés par les secteurs dans lesquels la réglementation était jugée inutile et nous nous sommes adressés directement à l'industrie dans ces domaines. Étant donné que nous avons cherché à

[Texte]

government, we have involved all of the people where there is a valid interest.

We are trying to maintain the emphasis on the—how should I say it—the final person in the chain, the person for whom we ostensibly designed the whole thing in the first place, to try and make sure that those interests are met, but in order to do so, you have to enter into development work with all of those players in between the end-person and the government, and so on, and we are very anxious to do that.

Mr. Deniger: In terms of reducing the paper load, I think that is something that most businessmen, any citizen, is going to be just pleased about, if he has less paperwork to fill out; but in terms of actual regulations, can you put a number of a percentage of production that you think you have . . .

Mr. Gordon: No.

Mr. Deniger: No?

Mr. Gordon: We have listed the achievements and you can see the kinds of things that we have done. For example we tried to get a count on them—were there around a thousand last year?

Ms. Beverley Ward (Executive Assistant to the Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario): Nine hundred and sixty.

Mr. Gordon: Nine hundred and sixty regulations that were passed last year. We could not get a count even on "this regulation supersedes that"—you know, you have to pass a regulation to get rid of a regulation; so that creates another regulation, in a sense? So we could not even get a count. We asked them to tell us how many of these they would consider to be reforming of nature and how many were adding to the burden but we could not even get a valid count on that. It is an exercise in futility for us.

Mr. Deniger: Except that, if the way of counting is the same for every year, would you say that last year was a small year in terms of numbers, versus the other years?

Mr. Gordon: It was about average, was it not?

Ms. Ward: I think, actually, it was down a bit from the previous year; but it has been pretty close in numbers from year to year.

Mr. Deniger: Would you say that the fact that there has not been a growth in regulation, indeed that it might be down, is due to the work that you and your people have done?

Mr. Gordon: Oh, I would love to take that credit; but I also, in reality, have to say that having a minority government is one of the greatest ways to keep the numbers of regulations and legislation down because they do not want to introduce anything they do not have to. So, you see, in our terms, it is too complex to take those kinds of . . .

[Traduction]

déployer ce genre d'activités dans tout le gouvernement, nous avons fait participer toutes les personnes qui, à notre avis, avaient un intérêt légitime à participer.

Nous avons fait en sorte que l'accent soit toujours mis sur la personne, comment la qualifierais-je, sur la personne située en bout de chaîne, celle pour laquelle le système a été conçu au départ, afin de nous assurer que l'on tient compte de ses intérêts. Toutefois, pour y parvenir, il faut faire participer toutes les parties prenantes qui se situent entre ces deux extrémités, entre le gouvernement et la personne placée en bout de chaîne. C'est ce que nous avons toujours cherché à faire.

M. Deniger: Parlons maintenant de la réduction de la paperasserie administrative; je crois que c'est une chose qu'accueilleront avec plaisir la plupart des hommes d'affaires et l'ensemble des citoyens qui ont horreur de remplir des formulaires. Du point de vue du nombre des règlements en vigueur, pouvez-vous me donner une idée de l'importance de la réduction en pourcentage ou en valeur absolue que vous avez . . .

M. Gordon: Non.

M. Deniger: Non?

M. Gordon: Nous avons établi la liste de nos réalisations et vous pouvez en déduire ce que nous avons fait. Nous avons essayé de les compter, il y en a peut-être un millier par an.

Mme Beverley Ward (adjointe administrative du secrétaire adjoint au Cabinet, gouvernement de l'Ontario): Neuf cent soixante.

M. Gordon: Nous avons adopté neuf cent soixante règlements l'année dernière. Le décompte est difficile car les règlements en remplacent d'autres et, d'ailleurs, il faut adopter un règlement pour en abroger un autre. Nous n'avons donc même pas pu obtenir un décompte. Nous avons demandé aux responsables quels étaient les règlements qui, selon eux, faisaient partie de la réforme, et quels étaient ceux qui entraînaient une augmentation de la paperasserie administrative. Nous n'avons même pas pu obtenir un décompte valide. Pour nous, il s'agit d'un exercice futile.

M. Deniger: Pourtant, si la façon de faire le décompte reste la même chaque année, peut-on dire que l'on a adopté moins de règlements cette année que les années précédentes?

M. Gordon: Nous sommes dans la moyenne, n'est-ce pas?

Mme Ward: Il me semble, en fait, que leur nombre est légèrement inférieur par rapport à l'année passée mais les chiffres se tiennent d'année en année.

M. Deniger: Pensez-vous que si le nombre de règlements n'a pas augmenté et a même légèrement diminué, c'est à cause de votre action?

M. Gordon: J'aimerais bien sûr prendre tout le crédit mais je dois reconnaître que la meilleure façon de limiter le nombre de règlements et de lois est d'avoir un gouvernement minoritaire qui ne peut se permettre de faire adopter tout ce qu'il veut. Vous voyez donc qu'en ce qui nous concerne il est trop complexe d'entreprendre le type de . . .

[Text]

Mr. Deniger: I am not familiar with legislation in Ontario, so: when a bill is being enacted, when it is presented to the parliament in Ontario, must they table with it the appropriate regulations?

Mr. Gordon: No, not at that time. They may be published separately—they are published separately.

Mr. Deniger: So why, then, would a minority government really have any impact on regulations being passed or not?

Mr. Gordon: Well, I guess you are right. I was thinking more of legislation rather than the regulations per se.

You see, the only way we can measure whether there seems to be is the attention that is being paid to them as they are coming through and whether people are trying to meet the spirit of reducing involvement to the minimal level, et cetera.

Mr. Deniger: If I am in industry in Ontario and I am upset at some regulations that the government has adopted, do you demand that I call . . .

Mr. Gordon: Not generally, no. I would hope not.

Mr. Deniger: . . . or do I see the appropriate minister?

Mr. Gordon: I would hope you would talk to the person that relates to your industry in the ministry that is creating the regulation—or that is responsible for the regulation.

• 1625

Mr. Deniger: So you do not have a sort of ombudsman? Or you do not view yourself as that or someone—?

Mr. Gordon: Oh, to a certain degree, yes; but I am only one person.

Again, I go back to my principle that if we can have effective communication between you as an industrial person and the ministry that needs to look after your needs, then you are far better off than if you had to go to a third party.

Now, I am a lightning rod for that and I try to follow up on all of them, and we get into a great diverse number of them; but to depend on that as a means for improvement, I do not think will be effective.

What actually happens is that those who are of a mind to be receptive, would have been receptive to the person from the private sector coming to them directly. Those who are not of a mind to be receptive, just give me the snow job that they would give them. Now, sometimes you can do something about that and you can raise it in a different context or environment, and that is very helpful—do not misunderstand me; but that is of limited value: you still have to change the basic attitude if they are of that kind of a mind.

Mr. Deniger: You also raised something that, to me, was most interesting. It was when you, basically, made the following statement: what is the use of bringing in regulations if you cannot enforce them? What is the solution? That you do not bring in any regulations?

[Translation]

M. Deniger: Je ne suis pas très familiarisé avec la législation de l'Ontario et je vous poserais la question suivante: en Ontario, lorsqu'un projet de loi est déposé, lorsqu'il est présenté au Parlement de l'Ontario, doit-il s'accompagner de la réglementation correspondante?

M. Gordon: Non, pas à ce moment-là. La réglementation peut-être publiée séparément, elle est publiée séparément.

M. Deniger: En quoi donc peut-on que dire qu'un gouvernement minoritaire a une influence sur le nombre de règlements adoptés?

M. Gordon: Je pense que vous devez avoir raison. Je pensais davantage à la législation qu'à la réglementation en soi.

La seule façon de mesurer l'effet de la réglementation est encore de chercher à voir l'intérêt qu'on lui porte lorsqu'elle est promulguée, de vérifier si les gens s'efforcent d'en limiter au maximum le nombre, etc.

M. Deniger: Supposons que je sois un représentant de l'industrie de l'Ontario et que j'ai des reproches à faire à la réglementation adoptée par le gouvernement de cette province, me demandez-vous d'appeler . . .

M. Gordon: En général, non. J'espère que non.

M. Deniger: Où dois-je aller voir le ministre concerné?

M. Gordon: J'espère que vous vous adresseriez à la personne chargée de votre secteur au sein du ministère qui a adopté la réglementation ou qui en est responsable.

M. Deniger: Vous n'avez donc pas en quelque sorte de médiateur? Vous ne vous considérez comme un médiateur?

M. Gordon: Oui, dans une certaine mesure, mais je ne suis qu'une personne isolée.

J'en reviens à mon principe de base qui est de dire que l'on peut instaurer de bonnes communications entre le responsable de l'industrie et le ministère chargé du secteur correspondant et que cette solution est préférable à celle qui consiste à recourir à un tiers.

Bien entendu, je suis toujours là et je m'efforce de suivre toutes les affaires dans des domaines divers et je ne pense pas qu'il soit efficace de recourir automatiquement à cette solution.

Dans la réalité, les responsables qui savent se montrer compréhensifs auront bien su écouter le représentant du secteur privé qui se sera adressé à eux directement. Les autres se chargeront de m'éconduire comme ils ont éconduit la personne qui s'est adressée à eux au départ. Parfois, bien sûr, il est possible de faire quelque chose ou de placer une question donnée dans un contexte différent et mon rôle devient utile. Mais, ne vous méprenez pas, mes pouvoirs sont limités; il faut changer les comportements à la base pour arriver à quelque chose.

M. Deniger: L'une de vos remarques m'a particulièrement intéressée. Vous nous avez dit en substance: quel est l'intérêt d'adopter des règlements si on ne peut les faire appliquer? Quelle est alors la solution? Ne pas présenter de règlements?

[Texte]

Mr. Gordon: No, no, there are many regulations needed. I would not want to drive down the highway without a rule which says you have to stay on your side and I have to stay on mine.

Mr. Deniger: That one is in force.

Mr. Gordon: Yes.

But we can stop and say, "Can you enforce this regulation?" That is another valid question. Is this the most effective way to get the kind of behaviour you want—for example, people going across the railway tracks or whatever it may be?

When you are doing this review—and I am sorry that perhaps I did not express it adequately enough in my view about the need for consultation and involvement at the very start—when you are talking about that itch that needs to be scratched or the sore that needs the band aid, where it has to be at that level, that is where the effective communication has to be. That is why I am so interested in a consensus.

Mr. Deniger: What I certainly agree with is—and I think it goes even beyond that—that if, as a society, we get used to not obeying regulations, then it will go on to the laws and . . .

Mr. Gordon: That is what really worries me.

Mr. Deniger: I certainly share that.

In conclusion sometimes when there is a very major accident—and you mentioned the nursing home where there was a fire recently; but you can take a train accident, for it is just the same—the first thing that comes out in a case like that is that there is a lack of regulation. They always come up with that.

Mr. Gordon: Indeed. More regulation is the answer to everything, in some people's minds.

Mr. Deniger: What do you say to the reporter who says, "Well, Mr. Gordon, if you would have had adequate regulations or more regulations this never would have happened"?

Mr. Gordon: The response is, I think, that we need to look very carefully at the standards and who is responsible for maintaining those standards—that is what I would try to say; and you give me a specific case in mind, obviously, when you say that.

We have very real concern now because we have, at the present time, an introduction by your government of proposed regulations in the transportation of dangerous goods which we may be on the brink of—and again, I do not know how to do it other than to tell you the way I see it—we may be on the brink of going regressive in terms of regulations because of the public demand for more regulations, because the people do not appreciate the difference between having standards that are maintained and making rules. Making rules do not make a good ball game, necessarily; it is the way people play by them.

So is it a matter of very real concern to us, that particular case, where we are getting into a whole demand for—in our terms: in my terms; if I agree with it, it is right, and if I do not agree with it, it is wrong; but in my terms—regressive regula-

[Traduction]

M. Gordon: Non, bien sûr, de nombreux règlements sont nécessaires. Je n'aimerais pas conduire en l'absence de règlements disant que je dois rester d'un côté de la route et les voitures qui me croisent, de l'autre.

M. Deniger: Ce règlement est bien en vigueur.

M. Gordon: Oui, mais l'on doit prendre du recul et se dire:

Est-il possible de faire appliquer ce règlement, voilà une question qu'il faut se poser. C'est la meilleure façon de changer les comportements dans le sens qu'on désire. Je pense par exemple aux gens qui traversent ces chemins de fer et à ce genre de chose.

C'est au moment de passer à la révision, et je suis désolé si je ne me suis pas bien fait comprendre lorsque j'ai exposé au départ la nécessité de consulter et de faire participer les gens, lorsque l'on s'attaque à un mal qu'il faut absolument soigner ou à un danger qu'il convient de circonvier, c'est au niveau de la communication qu'il importe avant tout d'agir, et voilà pourquoi je m'intéresse particulièrement au principe du consensus.

M. Deniger: Je suis tout à fait d'accord avec vous et j'irai encore plus loin en disant que lorsque la société prend l'habitude de ne pas obéir aux règlements, elle prend ensuite celle de désobéir aux lois et . . .

M. Gordon: C'est justement ce qui me préoccupe.

M. Deniger: Moi aussi.

Finalement, lorsqu'un grave accident se produit, et vous nous avez mentionné l'incendie qui a eue lieu récemment dans une garderie d'enfants mais l'on pourrait parler tout aussi bien d'un accident ferroviaire, la première chose que l'on dit c'est que l'absence de règlements en est la cause. On en revient toujours là.

M. Gordon: Certaines personnes pensent que l'on peut tout régler à coup de règlements.

M. Deniger: Que répondez-vous au journaliste qui vous dit: je pense, M. Gordon que tout ceci ne se serait pas produit si la réglementation avait été suffisante ou mieux adaptée?

M. Gordon: Je répondrai, à mon avis, qu'il faut examiner attentivement les normes et les personnes qui sont responsables de leur application. Voilà ce que j'essaierais de dire. J'ai un exemple précis à ce propos.

Nous sommes très préoccupés en ce moment de voir que notre gouvernement se propose de mettre en place une nouvelle réglementation du transport des produits dangereux qui pourrait bien constituer une régression et, là encore, je ne sais pas qu'y faire et je me contente de vous dire ce que je ressens, donc une régression en matière de réglementation du fait que le public demande toujours plus de règlements et ne fait pas la différence entre le respect des normes et l'élaboration de règles. Ce n'est pas en édictant des règles que l'on assure la qualité du jeu, tout dépend de ce que font les joueurs.

C'est là un véritable sujet de préoccupation pour nous car nous y voyons une régression en matière de transport des produits dangereux. Non seulement nous allons fermer l'écurie une fois que le cheval a été volé mais nous allons encore

[Text]

tions over the matter of the transportation of dangerous goods. What we are going to do is not only to lock the barn after the horse is stolen but to build a concrete wall around it and put a blast shelter on top of that, and do something else on top of that, so that no one can use the barn ever.

Mr. Deniger: And it will never basically prevent a human error.

Mr. Gordon: A human error will come.

It was similar to what I was saying about boilers. Having a person trained to shut it down when it takes a human being so many seconds to react is useless when it has got to be a milliseconds response.

• 1630

Mr. Deniger: Mr. Gordon, it is great to have a chance to talk to someone who is so enthusiastic and so convincing. I am not surprised that you are doing such a good job because I would probably do pretty much anything you wanted me to do if I was a civil servant in Ontario.

Mr. Gordon: Some day, when the tape is off, I will tell you the reverse side, of how one gets discouraged by seeing how much—so what I have done is set a standard for myself which says that if we can reach 10 per cent of what I think is achievable, then we will be lightyears ahead of everybody else, but have to face the fact that there is still 90 per cent, or whatever it is, out there that we still have not managed—and how one squirms when one feels that we could do it.

However, I have appreciated the opportunity to talk to you.

The Chairman: Before we turn off the tape, there are just a couple of supplementary questions from Russ MacLellan—if you do not mind.

Mr. Gordon: Not at all. It is your time. I am at your disposal.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. MacLellan: Did you make any request that the departments or the agencies include their savings with regard to regulatory reform in their annual reports?

Mr. Gordon: Not formally, no. Again, I guarantee that there are enough intelligent and able people that they can make up a story for you. If it is really happening, it is going to become evident to everybody.

The other part about the savings is that we have been putting such constraints on them economically each year in their budgets that they have had to make savings; and if they can show that they are making them in these areas, it shows up.

Mr. MacLellan: Talking in Nova Scotia yesterday, they said they are toying with the idea of using an external advisory board. Do you have such an animal?

Mr. Gordon: Only in the services end. In the regulatory end, we do not have an external advisory board.

Again I have to emphasize that, in my view, the most effective way of guaranteeing sensible regulation is that all the

[Translation]

l'entourer d'un mur de béton puis la surmonter d'un abris anti-explosion et faire encore autre chose pour que personne ne puisse plus l'utiliser.

M. Deniger: Et l'on n'évitera toujours pas les erreurs humaines.

M. Gordon: Les erreurs humaines se produiront.

On en revient à ce que j'ai dit à propos des chaudières. Il est inutile de former une personne pour assurer la fermeture en cas d'accident lorsque l'on sait qu'il lui faudra de nombreuses secondes pour réagir alors que le temps de réponse nécessaire se compte en millisecondes.

M. Deniger: M. Gordon, je me félicite de pouvoir parler à quelqu'un de si enthousiaste et de si convaincant que vous. Je ne m'étonne pas de votre réussite et je suis sûr, en ce qui me concerne, que je serais prêt à faire tout ce que vous me demandez si j'étais un fonctionnaire de l'Ontario.

M. Gordon: Un jour, lorsque nos propos ne seront pas enregistrés, je vous montrerai le revers de la médaille en vous disant à quel point on peut être découragé en voyant de quelle façon... Voilà pourquoi je me suis fixé une norme de conduite en me disant que si je parviens à réaliser 10 pour cent de ce que je peux réaliser, les autres auront des siècles pour finir le travail, mais il n'en reste pas moins que les 90 pour cent restants et qui sont du domaine des possibilités, vous font réfléchir.

De mon côté, j'ai beaucoup apprécié notre conversation.

Le président: Avant de nous quitter, M. Ross MacLellan aimerait vous poser quelques questions supplémentaires si vous nous le permettez.

M. Gordon: Faites, je suis à votre disposition.

Le président: Je vous remercie.

M. MacLellan: Avez-vous demandé aux ministères ou aux organismes concernés de faire figurer dans leur rapport annuel les économies qu'ils ont pu réaliser grâce à la réforme de la réglementation?

M. Gordon: Non, pas officiellement. Là encore, je peux vous garantir qu'il y a là des gens suffisamment intelligents et compétents pour vous en mettre plein la vue. S'ils réalisent véritablement quelque chose, tout le monde va s'en apercevoir.

Autre chose en ce qui concerne les économies. Nous leur avons imposé de telles contraintes financières dans leur budget annuel qu'il ont été forcés de réaliser des économies. S'ils sont en mesure de montrer qu'ils ont fait des économies dans ces domaines, cela se verra de toute façon.

M. MacLellan: A propos de la Nouvelle-Écosse, on m'a dit hier que l'on y envisageait la possibilité d'instituer une commission consultative externe. Avez-vous ce genre de chose?

M. Gordon: Seulement en ce qui concerne les services. En matière de réglementation nous n'avons pas de commission consultative externe.

J'insisterai de nouveau sur le fait qu'à mon avis la meilleure façon de garantir une bonne réglementation est de faire en

[Texte]

players who are affected have some part in the game, and at an early enough stage and throughout the game; but the other side of sharing decisions that I was talking about earlier is everyone insisting on making all the decisions for everybody, and that becomes total chaos, too. So it is getting that happy balance that is the difficult thing.

For example, virtually every ministry has external advisory groups for their own specialized program areas, and that is where they should be, I think.

Mr. MacLellan: That is fine, Mr. Chairman.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, that raises a supplementary question from me.

You have just said it again, that you want to ensure that all the players in the game have input into it. But my question is: what mechanics do you have in Ontario that assures that?

Mr. Gordon: I am not sure that we have any legislated mechanics.

Mr. Crosby (Halifax-West): All right. That is all I wanted to know.

Mr. Gordon: I may be wrong in that, in some of the individual program areas. I am not familiar enough with them to think, at the moment, of whether, by legislation, they are required. I think there are some; they are required to show that they have consulted and so on, on various things. But of course, in a number of them, one of our problems is—one of our planning problems, for example—is the fact that we have built in the consultative process to the point that it seems to be forever before anything can get done; and that is a problem in itself.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I just wanted to ask you, Mr. Gordon: we have, at the federal level, I guess a principle of decentralized administration, going back many years; but now there seems to be a lot of central agency control. We have got Treasury Board; we have got the Office of the Comptroller General, which has been instituted now; they are trying to institute program evaluations; and I think Treasury Board has got an administrative policy manual—and I know that the one on SEIAs is Chapter 490, so they must have maybe 800 chapters; and I have heard that there is a room some place where they are all located but I do not know if anybody knows what is in all of them. But I would take it that you would probably take a dim view to legislating good management, basically, and I want to know: have you attempted to do this thing in Ontario? Or do you, basically, in line with the philosophy that you have been sort of putting across to us today, have a principle that it is the deputy ministers who manage their shows, their departments, and that it is up to them to achieve these things in any way they can?

[Traduction]

sorte que toutes les parties prenantes à un stade ou un autre de la procédure puissent participer, suffisamment tôt et tout au long de la procédure. Toutefois, le danger du partage des décisions dont j'ai parlé précédemment, c'est que tout le monde s'efforce de prendre toutes les décisions pour tous et l'on en arrive à un véritable chaos. C'est le sens de l'équilibre qui est difficile.

C'est ainsi que pratiquement tous les ministères ont un groupe consultatif externe dans leur propre secteur de programmes spécialisés et je pense que c'est là que ce genre d'organe doit intervenir.

M. MacLellan: J'en ai fini, monsieur le président.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, cela m'amène à poser une question supplémentaire.

Vous venez de dire une fois de plus que vous cherchez à faire participer toutes les parties prenantes à la procédure. Ma question est la suivante: quels sont les mécanismes dont vous disposez en Ontario pour vous en assurer?

M. Gordon: Je ne suis pas sûr que nous ayons un mécanisme législatif.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Très bien. C'est tout ce que je voulais savoir.

M. Gordon: Je peux me tromper d'ailleurs, il se peut que dans certains secteurs particuliers avec lesquels je ne suis pas suffisamment familiarisé, un tel mécanisme soit requis par la loi. Je pense qu'il en existe un certain nombre et que, dans certains domaines, on soit tenu de prouver que l'on a procédé aux consultations nécessaires, etc. Par contre, dans certains secteurs, l'une de nos difficultés, c'est le cas de la planification par exemple, vient du fait que l'on a tellement développé le processus de consultation que l'on n'en arrive plus finalement à prendre les décisions et à faire les choses. C'est un problème en soi.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Gordon, j'aimerais vous poser la question suivante: depuis de nombreuses années nous fonctionnons, je pense, au niveau fédéral suivant le principe d'une administration décentralisée mais il semble que l'on assiste depuis quelque temps à une prise de contrôle croissante par les organismes centraux. Nous avons le Conseil du Trésor, le Bureau du Contrôleur général qui vient d'être institué, on s'efforce d'instituer un système d'évaluation des programmes et je pense que le Conseil du Trésor dispose d'un manuel de politiques administratives et je sais que le chapitre qui concerne les AISI est le chapitre 490 de sorte que ce manuel doit contenir au moins 800 chapitres; on m'a dit qu'il y avait quelque part une pièce qui les contenait tous et je me demande si quelqu'un sait de quoi on y parle. J'imagine que vous n'avez pas une haute opinion de cette volonté de légiférer la bonne gestion mais j'aimerais quand même savoir si vous avez cherché à agir dans cette voie en Ontario? Avez-vous choisi, au contraire, de vous conformer à la philosophie que vous venez de nous exposer aujourd'hui et de partir du principe qu'il appartient aux sous-ministres de régler leurs affaires au sein de leurs ministères et d'adopter les moyens qu'ils désirent pour parvenir à leur fin?

[Text]

• 1635

Mr. Gordon: First let me say that we have our “purple peril”—because the colour of the administrative manual is purple; it just turns out to be that way and so that is what some people around call our administrative manual—and it is in the process of being revised to try to eliminate a whole lot of the stuff, to try to set standards by which people can administer within departments. We do not believe in laissez-faire—or at least I do not—to the point of letting them do it any old way they want by themselves but rather try to set the basic standards and then let them interpret. It is the interpretation and administration, where they can use their judgment, that can be effective.

I think that a certain amount of central standard-setting, central goal-setting, is absolutely essential: otherwise you just have everyone going in different directions; and a recognition of the need, where you, so-called, have decentralized decision-making, a recognition in the administrative area of the need to give proper thought and attention to others who are affected beyond your own area. And that is one of the things we are pushing and that is where you have this central involvement.

But we do have a real thrust, in the management board for example, into a change in style of operation from one where, for example, everything was reviewed by the management board officers on the theory that “You are going to do it wrong and I am going to catch you out”, you know? What I call the nit-pickers and second-guessers club. And they get their jollies and they get their rewards by being able to find other people doing it wrong. That way, they are important; they are needed; and therefore they get maintained.

We are trying to change that, and there is a major emphasis in this regard to one of being supportive in establishing basic standards, interpreting them where needed, and assisting people to do their own job. The whole matter of the civil service operation is a good example of that: where it used to be they stood over and they decided the classifications, and now it is a matter of providing assistance and so on. Because if you then put the control on the people like you have to—the nonsense about complement numbers as opposed to the total dollars you are spending on the resources, so you cannot have one very able person but, you know, for the same dollars, you could have three people who could do a lot more, or whatever—that kind of judgment level has to be left in the areas. But you do have to have some common standards: you have to have some guidelines on that sort of thing; but guidelines have to be guidelines, and a lot of us have forgotten that they are not edicts.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. MacLellan: I just keep coming back to something here that we are not getting, I think, and that is in regard to the fact that you say that you have managed to get the co-operation of the civil servants, that they are co-operating, and that there is a reward of a commendation or something—I am just not sure.

[Translation]

M. Gordon: Je dirai tout d’abord que nous avons nous aussi notre péril violet puisque c’est la couleur de notre manuel administratif. C’est ainsi que l’on appelle notre manuel administratif dans certains cercles. Nous sommes en train de le réviser pour éliminer un certain nombre de choses inutiles et pour établir des normes que pourront suivre les responsables de l’administration des ministères. Nous ne sommes pas des partisans du laissez-faire, du moins pas en ce qui me concerne, au point de leur laisser la possibilité de faire ce qu’ils veulent; nous cherchons à établir de normes de base qu’ils pourront interpréter. C’est au niveau de l’interprétation et de l’administration qu’ils pourront faire preuve de jugement et se révéler efficaces.

Je pense qu’une certaine dose de centralisation lors de l’établissement des normes et des objectifs est indispensable. Sinon, tout le monde tirerait à hue et à dia. Il faut aussi reconnaître la nécessité, lorsque l’on prend les décisions décentralisées, de tenir compte des impératifs des autres secteurs. C’est une chose que nous essayons de faire comprendre et pour laquelle nous insistons sur la nécessité d’une participation centralisée.

Toutefois nous ne voulons absolument pas, au sein du Conseil de gestion par exemple, d’un style de fonctionnement sur lequel tout est passé en revue par les agents du Conseil de gestion en partant du principe que des erreurs ont été commises et que l’on va vous prendre sur le fait. Nous ne voulons pas de ce que j’appellerais des coupeurs de cheveux en quatre et des donneurs de leçons qui se font plaisir et sont ensuite récompensés lorsqu’ils voient les fautes des autres. Ils se sentent alors importants, ils sont indispensables et conservent ainsi leur place.

Nous voulons changer cela et l’on s’efforce de ce point de vue à aider un établissement de normes de base, à les interpréter lorsque c’est nécessaire et à aider les responsables à faire leur propre travail. La façon d’opérer de la Fonction publique en est un bon exemple: auparavant elles se contentait de déterminer des classifications et, maintenant, il s’agit avant tout pour elle de fournir une assistance, etc. Si l’on confie les responsabilités à ceux qui sont payés pour les prendre, les sommes englouties par le contrôle peuvent alors être consacrées aux ressources et, au lieu de se payer un vérificateur très compétent, on peut engager trois personnes qui en feront bien davantage. Il faut que les différents secteurs puissent bénéficier de ce pouvoir d’appréciation mais l’on doit disposer de normes communes: les lignes de conduite sont nécessaires dans ces domaines mais elles doivent rester des lignes de conduite et non devenir des oukazes.

M. Berger: Je vous remercie.

M. MacLellan: Je reviens encore sur une question à laquelle je pense que nous n’avons toujours pas de réponse. Vous nous dites que vous avez réussi à vous assurer de la collaboration des fonctionnaires, qu’ils collaborent et qu’il y a une sorte de récompense ou des félicitations à la clé, je ne sais pas très bien.

[Texte]

Mr. Gordon: We do not always manage it, but we are striving for it.

Mr. MacLellan: No, no; but what is it you are doing? Is it a pat on the back, or what is it that you are doing to reward them? Are you mentioning their names publicly? Is the premier sending them a letter or what is being done?

Mr. Gordon: All of the above. You think of a way that we can assist in that and we will do it too.

The Chairman: I think money has been one suggestion—bonus pay.

Mr. Gordon: That is something that we are struggling with, and we find it very hard because, frankly, I do not know how you can meet the need of equality of treatment, and all those other things, and pay the kinds of bonuses that would really make a difference to a senior manager, for example. They want to know that they are being treated fairly along with everybody else, but the ability to give them enough difference of funding to really make a difference—you know, it would take quite a lot. I do not think we have got that as an open option, frankly.

• 1640

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Mr. Gordon, in the material you have provided us, there is a copy of a statement by the honourable Alan Pope for the Economic Council: it is dated December of 1979. I was interested in a committee that he discusses, that was headed by the honourable Douglas Wiseman, reviewing government boards and agencies and so on.

Mr. Gordon: He succeeded as chairman of that committee.

Mr. Kane: Right.

But the important point is that in this statement, he notes the recommendation for the demise of some 45 of the agencies. Was that recommendation actually followed through? Did 45 agencies disappear?

Mr. Gordon: No, but they are scheduled. Starting in 1982, and for 1983 and 1984, there is a schedule set out. But there is the review—you see we have to have the review process before they do so. So that is all now in place: the decision has been taken and, unless there is a change at the review, they will go out in those years.

Mr. Kane: I am sure that was quite a complex process but is there any way that you could summarize how it was undertaken? I am thinking primarily in terms of the need to categorize the boards. In other words, how did you go about the initial steps?

Mr. Gordon: Oh, initially? The Wiseman committee? Oh, they did exactly that; a catalogue listing. And they met and they met and they met, with dozens if not hundreds of them, and reviewed the whole thing. And you will notice there, as was pointed out, the advisory boards they picked for first, because again, of trying to take the manageable groups. Which does not mean that we are not trying to concentrate on

[Traduction]

M. Gordon: Nous ne réussissons pas toujours mais nous faisons de gros efforts pour l'obtenir.

M. MacLellan: Oui, bien sûr, mais que faites-vous précisément? Vous contentez-vous de leur donner une tape dans le dos; quel genre de récompense avez-vous prévue? Est-ce que vous mentionnez leur nom publiquement? Le Premier ministre leur envoie-t-il une lettre de félicitation?

M. Gordon: Nous faisons un peu tout cela. Donnez-moi une autre suggestion pour y parvenir et on la mettra en pratique.

Le président: Je pense que cela a été proposé; on pourrait octroyer des primes.

M. Gordon: C'est une question que nous débattons et c'est très difficile parce que je ne vois pas franchement comment on pourrait respecter l'égalité des traitements et autres principes établis en versant des primes susceptibles de constituer une véritable motivation pour un administrateur de haut rang par exemple. Tous veulent savoir qu'on va les traiter sur un pied d'égalité par rapport aux autres et il est difficile de leur verser des primes ayant une véritable signification car il faudrait qu'elles soient très conséquentes. Je ne pense pas, pour être franc, que cette possibilité nous soit offerte.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Monsieur Gordon, parmi les documents que vous nous avez remis figure une copie de la déclaration faite par l'honorable Alan Pope pour le compte du Conseil économique; elle est datée du mois de décembre 1979. Le comité dont il parle, présidé par l'honorable Douglas Wiseman, et chargé de revoir le fonctionnement des commissions et des organismes du gouvernement, m'intéresse.

M. Gordon: Il est devenu président de ce comité.

M. Kane: C'est exact.

Ce qui est toutefois important dans cette déclaration c'est qu'elle relève que l'on recommande la dissolution de 45 de ces organismes environ. Cette recommandation s'est-elle traduite dans les faits? Quarante-cinq organismes ont-ils disparus?

M. Gordon: Non, mais cette disparition est prévue à partir de 1982 et s'étalera sur 1983 et 1984. Un calendrier a été fixé. La révision a été faite et il fallait qu'on la fasse avant de pouvoir agir. Tout est en place maintenant, la décision a été prise et, à moins que les conclusions de la révision ne soient modifiées, ces organismes disparaîtront.

M. Kane: Je suis sûr que la procédure a dû être complexe. Pouvez-vous nous la résumer? Je me réfère principalement à la nécessité de classer les différentes commissions en plusieurs catégories. En d'autres termes, comment avez-vous procédé au départ?

M. Gordon: Au départ? Vous parlez du comité Wiseman? Et bien, ils ont fait exactement ce que vous dites, soit établir une liste. Ils ont rencontré des douzaines et même des centaines d'organismes puis ont procédé à leur révision. Ils ont d'abord choisi les commissions consultatives en partant une fois encore du principe qu'il faut commencer par le plus facile. Cela ne signifie pas que l'on ne s'intéresse pas par exemple à

[Text]

the interaction, for example, between the municipal board and the environmental assessment board, which is a real problem for us. You know, those kinds of things are on-going as well.

They then sifted through and picked the advisory group, and then picked virtually all of those that they felt were worth reviewing; then set up what they considered are standards that make it worthwhile to have boards, and then asked them to show that they are meeting those by the end of that period. Then enough lead time so that there could be adequate consultation, both publicly and within the government, on those.

• 1645

Mr. Kane: Would there be any sort of report that we could have access to that would give us some flavour of the sort of the order in the categories?

Mr. Gordon: I can give you the two reports which actually outline them and show the schedule of the boards and all that. Would you like those?

Mr. Kane: We would appreciate it. Thank you.

The Chairman: Could I ask you just one question in closing? You have had a chance to see our preliminary report which has 28 suggestions for regulatory reform. What do you think of it?

Mr. Gordon: I think it is excellent. It raises a lot of interesting items that need opening and evaluating.

And if I have given the impression that we are wonderfully successful, please let me disabuse you of that theory. I think we are just scratching the surface: I think this is the kind of thing that will help do it. And I gave the impression that I think our way is the only way to do it, I am absolutely giving you the wrong impression, because it has got to be the way that fits the environment.

Many of these things are excellent. Whether one agrees or does not agree with each of them is immaterial.

The Chairman: Which of those do you think are totally unworkable from your experience? Which might be worth a try?

Mr. Gordon: That is difficult for me to say because that puts me in the position of trying to tell you how to do your job, and I do not think that . . .

The Chairman: That is why we are here, to listen.

Mr. Gordon: I think again, given enough people, like you have in your own department, you can make them all work or revise them to a manageable way so that they can work if you have a mind to. I guess the only comment I would make on that is that if some of them appear unworkable to me, they may turn out to be workable; or vice versa; but the whole issue is whether we can be flexible enough to recognize and change as we move along and gain experience.

The Chairman: Okay.

[Translation]

l'interaction entre la commission municipale et la commission d'évaluation de l'environnement qui nous pose de véritables difficultés. Ce genre de chose est aussi en cours.

Le comité a donc commencé par le groupe consultatif puis s'est attaqué à tous ceux qui, à son avis, devaient faire l'objet d'une révision. Il a établi des normes afin de définir ce qui constituait pour lui une commission utile puis a demandé aux différents organismes de prouver qu'ils répondaient à la norme avant la fin de la période considérée. Le délai imparti était suffisant pour permettre les consultations, aussi bien au niveau du public qu'au sein du gouvernement.

M. Kane: Existe-t-il un rapport quelconque qui pourrait nous donner une petite idée du classement de ces différentes catégories?

M. Gordon: Je peux vous faire parvenir deux rapports qui en donnent les grandes lignes et qui précisent le calendrier des commissions et ce genre de chose. Voulez-vous que je le fasse?

M. Kane: Nous vous en serions très reconnaissant. Merci.

Le président: J'aimerais poser une dernière question avant de finir. Vous avez eu l'occasion de prendre connaissance de notre rapport préliminaire qui fait état de 28 propositions de réforme de la réglementation. Qu'en pensez-vous?

M. Gordon: Je pense qu'il est excellent. Il soulève un certain nombre de questions intéressantes qui ont besoin d'être examinées et évaluées.

Si j'ai donné l'impression que nous remportons des succès éclatants, laissez-moi vous détromper. Je pense que nous en sommes restés à la surface des choses et que votre démarche nous aidera à les approfondir. Si, par ailleurs, je donne l'impression de croire que votre façon d'agir est la seule possible, là encore, détrompez-vous, car la meilleure façon d'agir sera celle qui sera adaptée à l'environnement.

Nombre de choses que l'on lit dans votre rapport sont excellentes. Que l'on soit d'accord ou pas d'accord avec chacune d'entre elles n'a pas d'importance.

Le président: Quelles sont celles qui, à votre avis, sont absolument irréalistes compte tenu de votre expérience? Quelles sont celles qui méritent qu'on les essaie?

M. Gordon: Vous me mettez dans une position difficile car ce n'est pas à moi à vous dire comment faire votre travail et je ne crois pas que . . .

Le président: Nous sommes là pour ça, pour écouter.

M. Gordon: Je pense, là encore, que si vous pouvez compter sur suffisamment de gens compétents, et vous en avez suffisamment au sein de votre propre gouvernement, vous pouvez mettre tout cela en pratique ou l'adapter de manière à ce que tout se passe comme vous le voulez. Je me contenterai d'ajouter que si certaines de ces choses m'apparaissent irréalistes il est bien possible que l'on puisse tout à fait les mettre en pratique et vice versa; la question fondamentale est de savoir si l'on sera suffisamment souple pour reconnaître les réalités et s'adapter à mesure que l'on accumulera de l'expérience.

Le président: Je vous remercie.

[Texte]

In concluding, I would, on behalf of everyone here, like to thank you for what has been probably one of the most stimulating presentations, probably one of the most encouraging presentations, that we have had in the whole course of our hearings. We wish your good luck. We hope we will have the opportunity for ongoing interplay on this thing before we come up with our final report. I think your experience can be of real value to us.

On behalf of all of us, thank you very much.

Mr. Gordon: Well, thank you. It is a privilege for me because, frankly, I think it reinforces what we are trying to do and you are trying to do; and so it is mutually to our advantage.

The Chairman: Good luck.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, on a point of order. We normally print some of the submissions in the proceedings. There has not been any submissions, as such, but I would like to see printed as part of our proceedings the statement by the honourable Allan Pope given to the Economic Council of Canada on December 10, 1979.

The Chairman: Could we order that all these materials that have been submitted to us, including the other ones that you said you would make available to us, be dealt with by the Clerk in the usual fashion?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Crosby (Halifax West): I would like to see this one printed, in particular.

The Chairman: Fine. So ordered.

Could we adjourn, then, for five minutes, please? We will come back and we will have a very interesting guest, as well, Mr. Jerry Grafstein.

• 1647

• 1651

The Chairman: We are continuing with our reference relating to regulatory reform. Could we please come to order.

We are very happy to have with us as our last witness today, our last intervener, Mr. Jerry Grafstein, a lawyer very prominent in the legal community in Toronto because of his work before numerous regulatory boards and commissions. He is basically apolitical and this is why I feel that his remarks will be of great interest to all members of this panel.

Mr. Grafstein, thank you for being with us. I understand you are going to open with a brief preliminary submission; then we can move to questions.

Mr. Jerry S. Grafstein (Barrister and Solicitor, Minden, Gross, Grafstein and Greenstein, Toronto): Thank you, Mr. Chairman. First of all, although it was rather short notice, I welcome the opportunity to speak to this committee. I think it has a vitally important job. I spent the majority part of my career, and the last ten years, certainly, before administrative

[Traduction]

En conclusion je voudrais, au nom de toutes les personnes ici présentes, vous remercier de nous avoir présenté l'exposé probablement le plus encourageant, le plus stimulant que nous ayons entendu au cours de ces audiences. Nous vous souhaitons bonne chance. Nous espérons avoir l'occasion de réexaminer ensemble toutes ces questions avant de rédiger notre rapport définitif. Je pense que votre expérience peut nous être vraiment utile.

Au nom de tous je vous remercie.

M. Gordon: Je vous remercie de mon côté. Je suis particulièrement heureux de voir que ce que nous faisons chacun de notre côté renforce le travail de l'autre.

Le président: Bonne chance.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'invoque le règlement. Normalement, nous imprimons certaines présentations qui nous sont faites lors des audiences. Il ne s'agit pas officiellement d'une présentation mais j'aimerais que l'on imprime dans le cadre de nos délibérations la déclaration faite par l'hon. Allan Pope au Conseil économique du Canada le 10 décembre 1979.

Le président: Pouvons-nous ordonner que les documents que nous ont été remis, plus ceux que vous vous êtes engagés à nous remettre, soient pris en charge par le greffier selon la procédure habituelle?

Des voix: D'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais que celui-là en particulier soit imprimé.

Le président: D'accord. Il en est ainsi convenu et ordonné.

Je vous propose de suspendre la séance pendant cinq minutes. A notre retour nous entendrons des interventions elles aussi très intéressantes.

Le président: Nous pourrions nos audiences au sujet de la réforme de la réglementation. A l'ordre, s'il-vous-plaît.

Nous sommes très heureux d'accueillir parmi nous aujourd'hui le dernier témoin de la journée, M. Jerry Grafstein, avocat très connu dans les milieux juridiques de Toronto du fait que ses activités auprès de nombreux conseils et commissions de réglementation. M. Grafstein n'a pas de préférence politique marquée et c'est pourquoi je pense que ses propos intéresseront particulièrement les membres de notre comité.

Monsieur Grafstein, je vous remercie d'être ici. Je crois savoir que vous désirez faire une déclaration préalable puis nous pourrions passer aux questions.

M. Jerry S. Grafstein (Avocat chez Minden, Gross, Grafstein et Greenstein, Toronto): Je vous remercie, monsieur le président. Tout d'abord, même si je n'ai été averti qu'à la dernière minute, je me félicite d'avoir la possibilité de prendre la parole devant ce comité. Je pense qu'il joue un rôle particulièrement important. J'ai passé la majeure partie de ma car-

[Text]

tribunaux, federal, provincial and municipal, and, having been knee-deep in regulation and the problems of regulation, I am delighted that an independently-minded, tough-minded parliamentary committee is looking at this process afresh.

Mr. Chairman, I would hope to spend several minutes just talking about theory and then conclude my remarks by some definitive recommendations.

I start off by giving you a quote of George Bernard Shaw, who said:

The reasonable man adapts himself to our world. The unreasonable one persists in trying to adapt the world to himself. Therefore all progress depends on the unreasonable man.

In effect, I think one has to be unconventional if we want to make some progress.

If war is the extension of politics by violent means, so regulation is an extension of Parliament by contradictory and often conflicting means. Too often, the goals of Parliament are wiped out by well-meaning regulations delegated to powerful administrative tribunals.

If we are about to embark on the threshold of a "zero" state society, where one group obtains its gains at the expense of other groups, the authority of regulation is a method—one method at least—of moderating conflict. Regulation in the modern state, for me, determines which group will be protected and maintained and which group's losses will be repatriated by government fiat, taxation or the licensing power.

So for me, regulation is first and fundamentally a tool for the distribution of economic power between the dispossessed and the possessed, and as growth diminishes in a steady state greater social problems will be created and greater responsibilities will be placed on regulatory tribunals to moderate those dissents. Regulatory power can act as a method of synthesizing conflicting goals which simply cannot be dealt with by Parliament.

But I think it is important to recognize that regulation means direct intervention in the marketplace since that is the premise of all regulation. And I am reminded of the words of Walter Lippmann, who wrote a book in 1944 called *The Warrings*, and when he said this—and this was when, I guess, there was great debate in the United States about the constitution of the United Nations:

We must not write into the constitution of world society a licence for universal intervention for if we licence it, we shall invite it. If we invite it we shall get it.

The regulator in our system is granted grand powers to intervene and shape the marketplace. The administrative tribunal in our system is granted power as a legislator, in effect as a parliamentarian, as a judge, as a government or member

[Translation]

rière, et surtout les dix dernières années, devant les tribunaux administratifs fédéraux, provinciaux et municipaux et, après avoir été plongé jusqu'au cou dans les problèmes de réglementation, je suis très heureux qu'un comité indépendant et prêt à prendre les mesures qui s'imposent, jette un regard neuf sur cette question.

Monsieur le président, je pense consacrer quelques minutes à la théorie et conclure l'exposé par certains nombres de recommandations précises.

Je commencerai par citer George Bernard Shaw qui nous dit:

L'homme raisonnable s'adapte à notre monde. L'homme déraisonnable persiste à essayer d'adapter le monde à lui-même. Le progrès découle donc des efforts de l'homme déraisonnable.

En effet, j'estime que l'on doit sortir des conventions établies si l'on veut faire quelques progrès.

Si la guerre est le prolongement de la politique par des moyens violents, la réglementation est le prolongement des actes du Parlement par des moyens contradictoires et souvent conflictuels. Trop souvent, les volontés du Parlement sont balayées par des réglementations bien intentionnées qui ont été déléguées à des tribunaux administratifs tout puissants.

S'il faut que notre société s'engage dans la voie de la croissance zéro ou chaque catégorie ne progresse qu'au détriment des autres, la réglementation constitue au moins une méthode qui permet de modérer les conflits. De mon point de vue, la réglementation des états modernes doit déterminer quelles sont les catégories qu'il convient de protéger et quelles sont les redistributions que devra faire le gouvernement par le moyen de la loi, du pouvoir de taxation ou de l'octroi de concessions.

Donc, pour moi, la réglementation est avant tout un instrument de redistribution du pouvoir économique entre les possédants et les démunis et, à mesure que la croissance se ralentit, les problèmes sociaux vont s'accroître et des responsabilités de plus en plus grandes incomberont aux tribunaux réglementaires chargés d'apaiser ces dissensions. Le pouvoir de réglementation permet de faire une synthèse entre des objectifs qui entrent en conflit les uns avec les autres d'une façon que le Parlement ne peut tout simplement pas obtenir.

Je crois cependant qu'il est important de reconnaître que la réglementation implique par hypothèse une intervention directe dans le jeu des forces du marché. Je pourrais citer à ce propos Walter Lippmann, qui a écrit en 1944 un livre intitulé *The Warrings* et qui a déclaré, à l'occasion d'un grand débat aux États-Unis sur la constitution des Nations-Unies:

Il ne faut pas inclure dans la constitution d'une société des Nations un droit d'intervention universel, le faire serait une incitation à l'intervention. Et si l'on incite à une intervention, elle se réalisera en effet.

Dans notre système, le responsable de la réglementation reçoit d'immenses pouvoirs d'intervention et d'action sur le jeu des forces du marché. Dans votre système, le tribunal administratif reçoit des pouvoirs qui lui permettent d'agir en tant que

[Texte]

of the executive, and, on top of that, as a law enforcement officer. Therefore, in a way, administrative bodies such as the CRTC and the CTC—and others—have wider effective day-to-day power in their spheres of activity than even Parliament itself.

Now, Parliament has licensed intervention in the marketplace by regulation; therefore, the question for me, and I guess for this committee, is how this imperfect and extraordinary power can be checked and balanced—and I stress those words.

• 1655

Let me talk very quickly about theory. The major theory of regulation, for me, is, in economic terms, the ability to maximize the production of goods and services in the public interest at a minimum cost. While theory demands that we make the marketplace better, can regulation really improve on failures in the marketplace? In other words, if the marketplace itself is imperfect, can regulation improve on those failures? Probably not.

Theory says that regulation is necessary when a monopoly should be created to avoid wasteful duplication of resources. A regulated monopoly is a rational distribution, we are told, of goods and services. Another regulatory theory is premised on the proposition that harmful spillover effects from the marketplace should somehow be protected against. Still another theory demands an equitable distribution of public goods, such as water, energy, scarce resources. Methods of regulation include price, licensing, standards, direct allocation, taxes, subsidies.

Now, I restate these premises very quickly, although there are reams and reams of books, and reams and reams of authorities, that have developed these ideas much more broadly than I have, to remind myself, as well as you, that before any reformation of the regulatory process, there should be a painstaking examination, or social audit if you will, of the purpose of those regulatory tribunals where you wish to focus your attention.

The failure of regulation, in my mind, is essentially based on the creation of undue benefits—where they are not deserved—massive, or sometimes even minor, misallocations of resources, costly delays through the public and private sectors, arbitrary interference, and sometimes—and mostly—just pure ignorance or inertia.

Let me raise for you three pitfalls that should be avoided in any attempt by a committee to reform regulatory practices or procedures.

First, I suggest to you that you should avoid standardization in your recommendations. Too often, in the desire for stand-

[Traduction]

législateur parlementaire, juge, gouvernement ou responsable de l'exécutif et, en outre, agent de police. Il en résulte que, dans la pratique, des organismes administratifs tels que le CRTC ou la CAC ont plus de pouvoirs dans leur domaine que le Parlement lui-même.

Il n'en reste pas moins que c'est le Parlement qui a autorisé cette intervention sur le jeu des forces du marché par le moyen de la réglementation; la question que je me pose alors, que doit se poser le comité, consiste à se demander de quelle façon on va pouvoir contrebalancer, j'insiste sur le terme, ces pouvoirs imparfaits et extraordinaires.

Parlons un peu de théorie. La raison d'être de la réglementation du point de vue théorique est, à mon avis, dans le domaine économique, la possibilité de maximiser la production de biens et de services dans l'intérêt public et à un coût minimum. La théorie exige donc que l'on améliore le jeu des forces du marché, mais la réglementation est-elle en mesure de le faire? En d'autres termes, si le jeu des forces du marché est imparfait, la réglementation est-elle en mesure d'y remédier? Il est probable que non.

La théorie nous dit que la réglementation est nécessaire lorsqu'il faut créer un monopole pour éviter le double emploi et le gaspillage des ressources. On nous dit qu'un monopole réglementé permet de distribuer de manière rationnelle les biens et les services. Une autre théorie à l'appui de la réglementation part du principe que l'on doit éviter les conséquences dangereuses du jeu des forces du marché. Une autre théorie encore exige que certains biens publics tels que l'eau, l'énergie, les ressources rares, soient équitablement distribués. Les méthodes de réglementation peuvent porter sur la situation des prix, l'octroi de licences, l'établissement de normes, l'affectation directe de crédits, l'imposition des taxes et l'octroi de subventions.

Bien sûr, je repasse rapidement ces différents éléments tout en sachant que des centaines d'ouvrages de référence ont développé ces idées beaucoup mieux que moi mais nous devons, vous et moi, nous rappeler constamment qu'avant de penser à réformer le processus de réglementation, il faut examiner, faire une espèce d'examen social si vous voulez, les différents objectifs des tribunaux réglementaires qui nous occupent.

Les défauts de la réglementation partent essentiellement, à mon avis, de la création de privilèges non mérités: mauvaise allocation de ressources dans les domaines importants ou secondaires, retards coûteux dans le secteur public et privé, intervention arbitraire et parfois simple ignorance ou inertie.

Je voudrais vous signaler trois écueils qu'un comité doit éviter lorsqu'il s'efforce de réformer les pratiques et les procédures de réglementation.

En premier lieu, je vous conseille d'éviter toute uniformisation dans vos recommandations. Trop souvent, le désir de tout

[Text]

ardization, the singular parliamentary goals of regulatory agencies are overlooked and stultified. And in questions, Mr. Chairman, I can give you an example of that, and that is the shotgun marriage between the CRTC and the CTC. I think that this committee, when it heard testimony from the Chairman of the CRTC, fell into the trap that was created when that marriage took place. I would be glad to answer some questions on that or clarify that, if you are interested.

Secondly, lawyers such as myself have a tendency to like to have legal standards as we know them in the courts: court legal standards. I am suggesting to you that you should avoid judicialization of what is essentially regulation in fast-moving technological areas of development. Too much common law attributed to an administrative tribunal may be counterproductive and contrary to the will of Parliament—and I can give you some examples of that.

Thirdly, another pitfall that I think you should avoid is costly regulation-making processes. One of the problems with regulations is that sometimes they take too long and are too costly, and the regulatory agency just cannot move. There is a danger that if you add on new inputs to the regulatory processes before they can be approved, this could further handicap good regulation. So I say that these are dangerous and that your recommendations should be carefully targeted to respond to those problems.

Now, having addressed my mind and yours to some of the theory and some of the pitfalls, let me talk about the checks and balances that should be carefully examined in reviewing regulatory power.

As I said before, it is clear to me that regulators have superb and supreme power as legislators, as judges, as executive and in enforcement. Now, Parliament has delegated these powers to them and I believe that Parliament should establish some different series of countervailing checks and balances if there is to be a more equitable response of regulatory power by those delegated with that responsibility.

Now, in my own experience our choice of regulators is probably the most important key to accountability for them. Many, in my opinion, have come to senior positions in regulation with little preparation because, primarily, of our very strict conflict of interest rules. It normally takes at least a two-year learning period to absorb even the primary mass of materials in the infrastructure level in any area of regulation before a regulator can even deal with the big issues.

I notice that Mr. Meisel, who appeared before you a few days ago, in effect said, "I have been into this for a year, or close to a year, and it is only now that I am coming to grips with the big issues"; and I think that if he is able to come to grips with the big issues at this early stage, it is probably due to his own training. But I am just suggesting to you that the learning curve for a new guy in a senior position has a

[Translation]

uniformiser nous fait oublier la raison d'être des objectifs du Parlement et des organismes de réglementation. Je pourrais vous citer à ce sujet l'exemple du mariage inopiné entre le CRTC et la CCT. Je pense que ce comité, lorsqu'il a entendu le témoignage du président du CRTC, est tombé dans le piège que constitue ce mariage. Je serais très heureux de répondre à vos questions pour éclaircir ce point, si cela vous intéresse.

En second lieu, comme tous les avocats j'ai tendance à aimer les règles de type juridique, telles qu'elles sont appliquées dans les cours de justice. Je vous conseille d'éviter d'exprimer sous forme juridique des règlements destinés essentiellement à s'adapter à des réalités techniques en pleine évolution. Un tribunal administratif qui applique trop de règles de common law s'en tiendra difficilement à son rôle et pourrait bien aller à l'encontre de la volonté du Parlement. Je pourrais vous citer certains exemples en ce sens.

Troisièmement, je pense qu'il vous faut éviter un autre écueil qui est celui de l'établissement de règlements coûteux. L'une des difficultés de la réglementation c'est qu'elle est parfois trop longue et trop coûteuse et que l'organisme de réglementation ne peut tout simplement plus rien faire. Vous risquez d'imposer de nouvelles conditions présidant à l'approbation de la réglementation, ce qui peut constituer un obstacle supplémentaire à l'élaboration d'une bonne réglementation. Voilà, à mon avis, quels sont les dangers et vos recommandations devront bien en tenir compte.

Après vous avoir exposé la théorie et un certain nombre de dangers qui vous guettent, laissez-moi vous parler des moyens de contrôle et des garde-fous qu'il conviendra d'envisager avec soin avant de réviser le pouvoir de réglementation.

Comme je viens de le dire, il est clair pour moi que les responsables de la réglementation ont d'immenses pouvoirs en tant que législateurs, juges, responsables de l'exécutif et agents de police. C'est le Parlement qui leur a délégué ces pouvoirs et je pense que c'est un Parlement qu'il revient d'établir un certain nombre de moyens de contrôle et de garde-fous servant de compensation si l'on veut que les pouvoirs soient un peu mieux équilibrés.

Eh bien, mon expérience me fait dire que c'est la façon de choisir ces responsables de la réglementation qui détermine en grande partie la façon dont ils vont rendre des comptes. Nombre de responsables, à mon avis, sont parvenus jusqu'aux échelons supérieurs de la hiérarchie réglementaire sans aucune préparation pratiquement, en raison principalement de nos règles très strictes en matière de conflit d'intérêt. Un responsable a besoin d'une période d'apprentissage d'au moins deux ans pour absorber la quantité énorme d'informations de base avant de pouvoir s'attaquer aux véritables problèmes, quel que soit le niveau où il opère.

Je constate que M. Meisel, qui a comparu ici il y a quelques jours, vous a déclaré: «Il y a maintenant un an, ou près d'un an, que je me consacre à ces questions, et je suis tout juste en mesure maintenant de m'attaquer aux véritables problèmes». J'estime pour ma part que s'il est déjà en mesure de s'attaquer aux véritables problèmes cela est dû probablement au fait qu'il s'est informé lui-même au préalable. Ceci pour dire que cette

[Texte]

stultifying effect on the effectiveness of regulations—and I can give you examples of that, if you like.

So if we are dealing, then, with power, the legislative challenge is to attach proper checks and balances on the regulator. Too often, I think, regulators become captive of their client regulatees, due not so much to mal-intent but primarily because they are there every day, there is proximity, and it is difficult to offset that. Proximity does not breed contempt: it breeds familiarity and sympathy with their regulatory clients.

• 1700

So one can argue whether bank regulation has really protected the public or has protected the banks; and has gas regulation protected the consumer or has it protected the gas interests? And we can go on and on and on. I believe that there should be checks and balances that are seen publicly as an effective offset against these legitimate concerns.

Let me then conclude, Mr. Chairman, by giving you eight recommendations.

One: keep the public informed. You cannot keep the public informed in this country and at this time with the information overload. It is my suggestion—and I was a strong advocate, Mr. Chairman, you will recall, of televising Parliament with all the problems that that entailed—and I believe very firmly, that by the magic of cable television, parliamentary committees and regulatory tribunals work can and should be televised. I am a strong advocate of exposure of public deliberations by cable television. I believe that Parliament has become much more relevant and much more important in our everyday life because of the advent of televised proceedings with all the dangers and all the problems.

Two: major appointments for five years or longer, for major positions, should require public scrutiny via a parliamentary committee.

Three: all regulations should have a death clause of five or ten years, and can only be re-enacted. I am an advocate of regulatory death clauses and I can give you specific examples of why. The concept of a bank revision on a ten-year basis, even though it is delayed, is a sound method of parliamentary accountability and a strong check against needless or mindless regulation.

Four, and I believe this is also an important criterion: parliamentary budget control of regulators. I believe, like the American system, that Parliament should have a strong and active voice in reviewing the direct and indirect costs of regulatory tribunals on an annual basis. Why should not a tribunal have the same responsibility to Parliament as public companies do to their shareholders? There should be budgetary controls, and if, in fact, there is a restless or mindless regulatory tribunal, I think the budgetary check should be one.

[Traduction]

phase d'apprentissage par laquelle doit passer le responsable au plus haut niveau a un effet sclérosant sur la réglementation et, si vous voulez des exemples, je peux vous en citer.

Donc, pour contre-balancer ce pouvoir, il faut que le législateur prévoit des moyens de contrôle et des garde-fous. Trop souvent, je pense, les responsables de la réglementation deviennent les otages de leurs clients réglementés, non pas tant parce qu'ils ont l'intention de mal faire qu'en raison de la proximité, du fait que les clients sont toujours là et qu'il est difficile de s'en détacher. Cette situation, caractérisée par la proximité, ne donne pas lieu à des oppositions, elle amène la familiarité et la sympathie vis-à-vis des assujettis à la réglementation.

On en vient à se demander si la réglementation des banques a cherché véritablement à protéger le public ou à protéger les banques, ou si la réglementation du gaz protège le consommateur ou les industries du gaz, etc. etc. Je pense donc qu'il faut que des moyens de contrôle et des garde-fous servent à contre-balancer publiquement ces dangers.

Je conclurai, monsieur le président, en faisant huit recommandations.

Premièrement: Faire en sorte que le public soit informé. Je propose, et je vous rappelle, monsieur le président, que j'ai toujours été très favorable à cette solution, que les débats du Parlement soient télévisés en dépit de tous les problèmes que cela entraîne. Je crois sincèrement que l'on doit tirer parti des immenses possibilités offertes par la télévision par câble et que les délibérations des comités parlementaires et des organismes de réglementation peuvent et doivent être télévisés. Je suis fermement partisan de la transmission des délibérations publiques au moyen de la télévision par câble. J'estime que le Parlement a pris beaucoup plus d'importance et plus de réalité dans notre vie quotidienne en raison de l'avènement des débats télévisés, avec tous les dangers et toutes les difficultés que cela entraîne.

Deuxièmement: Toutes les nominations à des postes élevés de la hiérarchie pour des durées de cinq ans et plus devront être examinées publiquement par un comité parlementaire.

Troisièmement: Tous les règlements devraient venir à expiration tous les cinq ou dix ans, une nouvelle promulgation étant ensuite nécessaire. Je suis partisan des clauses d'expiration et je peux vous expliquer pourquoi à l'aide d'exemples. Le principe d'une révision tous les dix ans, même si elle est quelque peu retardée, est une bonne façon pour le Parlement d'obtenir des comptes et d'éviter les réglementations inutiles ou incohérentes.

Quatrièmement, et je pense qu'il s'agit là d'un point important, il faut un contrôle parlementaire du budget des responsables de la réglementation. J'estime, à l'image de ce qui se passe aux États-Unis, que le Parlement devrait jouer un rôle actif et déterminé en matière de révision des coûts directs et indirects des tribunaux de réglementation, chaque année. Pourquoi un organisme de réglementation n'aurait-il pas les mêmes responsabilités vis-à-vis du Parlement qu'une société publique vis-à-vis de ses actionnaires? Il faut des contrôles budgétaires pour

[Text]

I remember that in the United States, they once voted an FCC commissioner a dollar a year primarily because he did not bend his mind and will to the will of parliament. I know there is a danger in that, and I understand the problems of independence from Parliament, but I have greater confidence, I must say, in Parliament at times than I do have in the regulatory process.

Five: I am an advocate of an independent audience counsel or consumers' advocate for major regulatory tribunals. I was an advocate of this prior to the establishment of the Department of Consumer and Corporate Affairs, the legislation of which I helped to draft—and I would be glad to give you my experience with the bureaucrats on that particular issue.

I believe that an independent audience counsel for the CRTC, or, in the case of the CTC, an independent consumer counsel, would be another check on the regulatory power; and this should, of course, be distinct and separate from the commission's own legal counsel. I think that that should be the public interest advocate at major tribunals. And I can explain that if you are interested, and give you book and verse on that.

Six: I believe that there should be national access to all information. It is very difficult for public interest interveners or even people that are being regulated to get access to information in Ottawa, in terms of what is coming up, and I think that those materials should be readily available across the country. That is a technological adaptation which I think is available and I think that that is an important part of cost.

Seven: I think Parliament should establish an office of regulatory auditor who would measure very carefully, on an annual basis, the speed, effectiveness and cost of the goals of each regulatory agency. We have an auditor general who reports to Parliament, who, in fact, is to measure the cost-management of government. I think a regulatory auditor should give the opportunity for the regulated to complain of the cost, the speed or the equity of regulation and voice those concerns directly to an officer of Parliament.

Eight: periodic policy reviews. It is essential that not only regulation be reviewed on a regular basis—the death clause concept—but that policy be undertaken for review on a regular basis and so declared when issued—and I can give you a specific example of that. In other words, if a policy statement is made, I think that they should say at the same time that this is for five years, or three years, or one year; and that prior to the end of that period, that particular policy should require the regulators to review that policy in a public forum. Now, there are boundless examples of that—well, not boundless, but at least several—that I could bring to your attention which I

[Translation]

éviter que les organismes de réglementation agissent sans se soucier des conséquences.

Je me souviens qu'aux États-Unis il s'est produit un cas où un commissaire de la FCC a reçu un budget d'un dollar par année parce qu'il ne voulait pas agir selon la volonté du Parlement. Je sais qu'il y a là un danger et je comprends les problèmes d'indépendance vis-à-vis du Parlement mais je dois dire que je fais souvent beaucoup plus confiance au Parlement qu'aux responsables de la réglementation.

Cinquièmement: Je suis partisan de l'intervention auprès des principaux organismes de réglementation d'un défenseur ou d'un avocat des consommateurs. J'ai joué ce rôle auprès du ministère de la Consommation et des Corporations dont j'ai aidé à rédiger la législation et je serais heureux de vous faire part de mon expérience avec les bureaucrates sur ce point particulier.

Je crois qu'un avocat indépendant du public auprès du CRTC ou, dans le cas de la CCT, d'un défenseur indépendant du consommateur, permettrait de contre-balancer le pouvoir de réglementation. Il faut bien entendu qu'il soit distinct et indépendant du propre conseil juridique de la commission. J'estime que cette procédure permettrait de défendre les intérêts du public devant les principaux organismes de réglementation et je pourrais m'expliquer plus en détail là-dessus en vous donnant toutes les précisions requises.

Sixièmement: J'estime que l'on devrait avoir accès au niveau national à l'ensemble de l'information. Les défenseurs de l'intérêt public et même les assujettis à la réglementation ont très difficilement accès à l'information à Ottawa et peuvent très difficilement savoir ce qui se passe. J'estime que cette information devrait être disponible dans tout le pays. Les techniques sont là et il n'y a aucune raison de ne pas s'en servir.

Septièmement: Je pense que le Parlement devrait se doter d'un bureau de vérification de la réglementation chargé d'évaluer avec soin, chaque année, la réalisation, la rentabilité et le coût des objectifs de chacun des organismes de réglementation. Nous avons un vérificateur général qui rend des comptes au Parlement et qui est chargé dans la pratique de mesurer le coût de la gestion du gouvernement. Je pense que le vérificateur de la réglementation devrait accorder la possibilité aux assujettis de se plaindre du coût, de la lenteur ou du manque d'impartialité de la réglementation et de faire entendre directement leurs protestations à un responsable du Parlement.

Huitièmement: Il importe de revoir régulièrement les politiques. Non seulement il est nécessaire de revoir régulièrement les règlements, c'est-à-dire de mettre en pratique les clauses d'expiration, il faut encore que les politiques le soient aussi. Je pourrais vous donner un exemple précis à ce sujet. En d'autres termes, lorsque l'on présente une nouvelle politique, je pense qu'il faudrait que l'on précise par la même occasion si c'est pour cinq ans, trois ans ou un an, et qu'avant la fin de cette période, les responsables de la réglementation soient tenus de revoir publiquement cette politique. Je pourrais vous citer des myriades d'exemples, tout du moins un certain nombre, qui

[Texte]

think were critical in terms of the public interest but in which this was not done.

Finally, Mr. Chairman, I welcome the work of this committee. I think its work is as essential as the work being conducted in Parliament today on the constitution. Your work and deliberations will be as important to the ordinary citizen as the enshrinement and the enforcement of an effective bill of rights for all Canadians.

Mr. Chairman, I have made a number of submissions from time to time to academic areas, to government, to the CRTC, and I would certainly table for the committee a copy of a paper that I prepared entitled *Who is Regulating What*—it dealt with the CTC and I would be glad to deal with questions dealing with the CTC: as I recall it, I stopped my practice there because of the stultifying regulations—and also my changes of rules of procedure proposed to the CRTC, some of which were adopted. I table those for counsel and for questions, if there are any subsequently. I am now ready for any questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Grafstein.

Mr. Deniger, please.

Mr. Deniger: Mr. Grafstein, would you elaborate on what you quoted as a “shotgun wedding” between the CTC and the CRTC?

Mr. Grafstein: Let me explain that sometimes, putting things together because it might appear to be a good thing to put things together, end up having very counter-productive results. Your own committee, as I say, I think fell into that trap, as I read the transcript of the remarks of Mr. Meisel, and that was this.

We have two independent theories of activity for the CRTC and for the CTC.

One: under the Broadcasting Act, there are powers of the Broadcasting Act; and the Broadcasting Act sets out certain social objectives, and they are set out in a certain fashion; and a regulatory model was established, a very flexible and very effective one in my view. The CRTC, in my view, has been a very effective model of regulation. So that was set up. Okay.

The next thing that happens is that the CTC comes along with much more cumbersome and much more complex procedures—cross-examination, more court-like procedures. We put the two side by side.

The next thing that happens is that people are saying: “Well, gee, if you have got cross-examination over here, how come we ain’t got it over there?” You asked that question, or words to that effect, when you were cross-examining Mr. Meisel.

Now, in my view one has nothing to do with the other. There are different purposes for the CRTC and there are different purposes for the CTC; and I can tell you they are working very hard at the CTC to change those processes. But to import some of the cumbersome procedures in the one—that caused the breakdown or the virtual breakdown in the

[Traduction]

montrent que des mesures essentielles pour l’intérêt public n’ont pas été prises.

En conclusion, monsieur le président, j’accueille avec plaisir les travaux de votre comité. J’estime que votre tâche est aussi essentielle que celle du comité parlementaire sur la constitution. Vos travaux et vos délibérations auront autant d’importance pour l’homme de la rue que l’enchâssement et l’application d’une véritable charte des droits s’adressant à tous les Canadiens.

Monsieur le président, j’ai fait à de nombreuses reprises des interventions auprès des instances universitaires, du gouvernement, du CRTC, et je suis prêt à déposer auprès de ce comité un exemplaire du document que j’ai préparé et qui est intitulé «Qui réglemente quoi». J’ai beaucoup travaillé avec la CCT et je serais très heureux que vous me posiez des questions à ce sujet; je me souviens que j’ai arrêté d’intervenir auprès de cet organisme en raison sclérose de la réglementation et aussi parce qu’un certain nombre des changements de procédures que j’ai proposé au CRTC ont été adoptés. Je dépose donc ces documents et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie M. Grafstein. Je passe la parole à M. Deniger.

Monsieur Deniger.

M. Deniger: Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par «Mariage inopiné» entre la CCT et le CRTC?

M. Grafstein: Je voudrais préciser qu’en mettant les choses dans le même sac, même si ça peut paraître une bonne solution, on obtient parfois des résultats qui ne correspondent pas à ce que l’on attendait. Votre propre comité, selon moi, est tombé dans ce piège, autant que je puisse en juger à partir de la transcription de l’intervention de M. Meisel.

Nous avons deux théories indépendantes concernant le fonctionnement du CRTC et celui de la CCT.

Tout d’abord, en vertu de la loi sur la radio-diffusion, un certain nombre de pouvoirs sont accordés et un certain nombre d’objectifs sociaux sont fixés d’une certaine manière; un modèle de réglementation a été établi qui, à mon avis, fait preuve de beaucoup de souplesse et de beaucoup d’efficacité. Le CRTC est, de mon point de vue, un modèle de réglementation très efficace. Que se passe-t-il alors?

La CCT entre en scène avec ses procédures beaucoup plus lourdes et plus complexes et ses contre-interrogatoires de type judiciaire. On classe ces deux organismes côte à côte et que se passe-t-il?

Les gens se demandent alors: «pourquoi aurait-on un contre-interrogatoire dans l’un et pas dans l’autre?» Vous avez posé cette question en substance lorsque vous avez interrogé M. Meisel.

Pourtant, à mon avis, ces deux organismes n’ont rien à voir l’un avec l’autre. Ils ont des objectifs différents et je peux vous dire que l’on fait de véritables efforts à la CCT pour changer ce type de procédure. Je n’en juge pas moins catastrophique le fait que l’on ait plaqué sur l’un des procédures particulière-

[Text]

one—to the other, to my mind, is counter-productive. Cross-examination was the question that you had.

I can wear my lawyer's hat and say: "Terrific. Let us have cross-examination of the CRTC". My fees would go up by 200 per cent; instead of spending two days at a CRTC hearing I would spend three weeks. Terrific for lawyers but terrible for the public interest, in my view, except on very narrow points of dispute where there are disputed facts that might go to the heart of a licence—I accept cross-examination there. But on the wider issues, cross-examination is not necessarily an effective tool or an appropriate tool. The inquisitorial method may be a better one.

Mr. Deniger: You must have been referring to the Bell rate cases in front of the CTC when you . . .

Mr. Grafstein: Yes, I appeared before it, as you did, Mr. Deniger, and after spending in one year, I think, in excess of 57 days, and in a subsequent year in excess of 38 days, and in a subsequent year in excess of 28 days, I decided that there were better ways for me to spend my adult life, and chose not to undertake any more of those lengthy proceedings. And I do not believe, by the way, that the 57 days were any more effective, if you will, than the 28 days. But cross-examination and the procedures, in effect, slowed that down, and was very, very costly to the public interest interveners—very, very costly.

• 1710

Mr. Deniger: I would like to deal briefly with some of your recommendations. You talk about Parliament, but do you make a distinction on between the House and the different committees of the House?

Mr. Grafstein: No, I do not.

Mr. Deniger: Because I look at the legislative program that we have in front of us and I see it is as almost impossible to hope to be able to accomplish the goals that you have set out. It would be great if we could have a review every five or ten years but there is not the legislative time to do it.

Mr. Grafstein: I have three things to say about that.

First of all, I believe—and it is happening, really, by having this committee and other task forces; and this is to import an idea, not the rigidity of the United States system—that there is developing and will continue to develop much more expertise at the parliamentary level in terms of certain areas of expertise: foreign policy, regulation, economics, banking and so on—that is, as a member of Parliament. I recognize the difficulties that you, as a member of Parliament, are under as well as anyone, but I am saying that first of all, it is important that parliamentarians develop areas of expertise on an ongoing basis so that in effect there is some continuity; and I think appointments to the chairmanship of committees goes to that question.

[Translation]

ment encombrantes qui ont pratiquement mené l'autre à sa perte. Vous avez soulevé la question du contre-interrogatoire.

En tant qu'avocat je peux me dire: «Formidable, donnez-nous des contre-interrogatoires au CRTC». Mes honoraires augmenteraient de 200 pour cent et, au lieu de consacrer deux jours à une audience du CRTC, j'y passerais trois semaines. Une aubaine pour les avocats mais une catastrophe dans l'intérêt du public. À mon avis, c'est inutile, sauf sur quelques sujets précis de conflit lorsque des faits contestés peuvent être à la base de la concession d'une licence. Je conçois la nécessité d'un contre-interrogatoire dans ce cas. Mais sur les questions plus larges, le contre-interrogatoire n'est pas nécessairement un outil efficace, ni même approprié. La méthode inquisitoire peut être préférable.

M. Deniger: Vous devez faire allusion aux affaires de demande d'augmentation de tarifs de Bell devant la CCT lorsque . . .

M. Grafstein: Oui, j'ai comparu dans ces affaires comme vous-mêmes, M. Deniger et, après y avoir consacré plus de 57 jours une année, puis plus de 38 jours l'année suivante et plus de 28 jours la troisième année, je me suis dit qu'il y avait de meilleures façons de vivre ma vie d'adulte que de consacrer mon temps à ce genre de procédures sans fin. Je ne pense pas d'ailleurs que l'on ait fait plus de choses en 57 jours qu'en 28. Les procédures utilisées et les contre-interrogatoires ont ralenti considérablement les audiences et ont été très coûteux pour les défenseurs de l'intérêt public.

M. Deniger: J'aimerais discuter rapidement d'un certain nombre de vos recommandations. Vous nous parlez du Parlement, est-ce que vous établissez une distinction entre la Chambre des Communes et les différents comités de la Chambre?

M. Grafstein: Non.

M. Deniger: Car si j'examine le programme législatif que nous avons devant nous, je m'aperçois qu'il est pratiquement impossible d'espérer atteindre les objectifs que vous nous avez fixés. Ce serait bien de pouvoir effectuer une révision pour les cinq ou dix ans mais le législateur n'a pas le temps de le faire.

M. Grafstein: J'aimerais dire trois choses à ce sujet.

Tout d'abord, je crois qu'il serait bon, et grâce à ce comité et à d'autres groupes de travail, cela est en train de se produire, que l'on importe, sinon l'ensemble du système dans toute sa rigidité tel qu'il existe aux États-Unis, du moins l'idée selon laquelle il faut que le Parlement acquiert davantage de compétences dans certains domaines spécialisés comme la politique étrangère, la réglementation, l'économie, la banque, etc. Je connais, bien entendu, les difficultés auxquelles vous devez faire face en tant que député de ce point de vue, mais je dis quand même qu'il est important que les parlementaires acquièrent en permanence des compétences dans des domaines précis afin d'assurer une certaine continuité et je pense que les nominations à la présidence des comités relèvent de cette nécessité.

[Texte]

I believe a lot of this work can be done by parliamentary committees as opposed to Parliament. If it were all by Parliament, I would see the problem.

Mr. Deniger: You know the government well enough and how it functions; and when I see your recommendations—and I particularly like the one that deals with public scrutiny of appointments to different boards—I foresee a committee that would be similar to an American house committee, versus what we have now in Ottawa.

Mr. Grafstein: What I have said here is “scrutiny”; and when I say “scrutiny”, I mean that if somebody is putting himself in a position that, in a way, has greater powers than a member of parliament, I think there should be public scrutiny.

In other words, you are a parliamentarian. You go through a bath of fire—each of you goes through a bath of fire—and I have spent some time assisting those who have chosen to enter into the public arena and am very sensitive to all the pressures and the problems that somebody, particularly in a hotly-contested fight, has to undergo, and the constant problems. Now, I am suggesting that you have been baptized, if you will, by the electorate; yet here we are in effect granting greater powers over the daily life to an appointed person over a period of time, and so I say that, for that person, there should be a similar, if not as difficult, bath of public fire. And I think a parliamentary committee should be established for that.

Again, a committee can be effective. You can go through these hearings—I have gone through some of the transcripts in the United States—about appointments. Some of those things can be whisked through in a day; but some of the contested ones and some of the judicial appointments to the Supreme Court of the United States, as you recall, took months. And it may very well be that the contested ones should have taken those months.

I recognize the problem, but I am just suggesting to you that there is too much power, in my view, in too few hands, and this is a way of at least making those public officials accountable.

The danger is that a lot of people, who do not want to get into public service to begin with, are going to say, “Gee, I do not want to go through that bath of fire”. I recognize that as a danger; but when I weigh it all up, I would rather have public accountability in that sense—public scrutiny, if you will.

For instance, I think it is important that you, as a parliamentarian, appointing somebody to the CTC or to the CRTC or to the National Energy Board, which are crucial areas, know what they think about, what are their policies, what are their views.

Mr. Deniger: Would you go so far as to say that in your mind scrutiny is approval?

[Traduction]

J'estime qu'une grande partie de cette tâche peut être exécutée par les comités parlementaires plutôt que par le Parlement. L'application serait difficile si on devait la confier au Parlement tout entier.

M. Deniger: Vous connaissez bien le fonctionnement du gouvernement et, parmi vos recommandations, il y en a une qui m'intéresse particulièrement et qui porte sur l'examen des nominations au sein des différentes commissions. J'imagine que le comité chargé de cet examen ressemblerait davantage au comité de la Chambre américaine qu'à ce que nous avons à Ottawa.

M. Grafstein: Je parlais d'examen et j'entends par là que si quelqu'un reçoit des pouvoirs qui sont en quelque sorte plus grands que ceux du Parlement, il faut qu'il rende des comptes au public.

Vous êtes par exemple un parlementaire. Vous êtes sujet à des attaques venues de tous côtés et il m'est déjà arrivé d'aider des personnes qui, comme vous, ont choisi de faire face à l'opinion publique et je suis très sensible aux problèmes qu'ils éprouvent, tout particulièrement lorsque les questions sont très contestées. Je dis donc que vous avez été en quelque sorte baptisé par l'électorat et voilà que d'autres personnes qui, dans la pratique, jouissent de pouvoirs plus étendus que les vôtres, n'ont pas à faire face à l'opinion publique. Ces personnes devraient être soumises au même traitement même si ce n'est pas toujours facile pour elles.

Je pense qu'un comité parlementaire devrait être constitué pour ce faire, son efficacité serait très grande. Lorsque l'on examine le compte rendu des audiences de nominations, je l'ai fait pour un certain nombre d'entre elles aux États-Unis, on s'aperçoit que si l'affaire peut être réglée en un jour il arrive, dans les cas difficiles, et, vous vous en souviendrez, lorsqu'il s'agit de nominations de juges à la Cour Suprême des États-Unis, que les audiences se prolongent pendant des mois. D'ailleurs, il est bien possible que cela ait été tout à fait justifié.

Je sais qu'il y a des problèmes mais je vous répète qu'à mon avis trop de pouvoirs sont concentrés entre quelques mains et que ce serait là au moins un moyen de faire en sorte que les responsables publics rendent des comptes.

Le danger, c'est qu'un grand nombre de gens vont hésiter à entrer dans la fonction publique en se disant: «Pourquoi s'exposer à un tel traitement?» Je reconnais qu'il y a là un danger mais, toutes choses bien considérées, je préfère encore le devoir de rendre des comptes au public, l'examen public si vous préférez.

Je pense, par exemple, qu'il est important qu'un parlementaire qui nomme un responsable à la tête de la CCT, du CRTC ou du Conseil national de l'Énergie, dont le rôle est absolument vital, sache quelles sont ses façon de penser, ses politiques, ses opinions.

M. Deniger: Irez-vous jusqu'à dire que, dans votre esprit, cette procédure d'examen est en fin de compte une procédure d'approbation?

[Text]

Mr. Grafstein: No. I hope it is not taken out of context—I am talking about public scrutiny. In other words, I think that there is a problem about who is responsible—the executive is responsible. We should not diminish that responsibility but I think public scrutiny is important. And I think it is not exactly advise and consent, but it is a parallel public process.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Cook, please.

Mr. Cook: I like your brief very much, Mr. Grafstein. You have raised a number of points that I can certainly agree with.

I see no reason why the public should not be informed: I agree with that totally.

You have just spoken in connection with major appointments for five years or longer, and that they should require public scrutiny. I would like to take you a little deeper into that. How do you define “scrutiny”?

• 1715

Mr. Grafstein: A public hearing.

Mr. Cook: A public hearing?

Mr. Grafstein: Yes.

Mr. Cook: And you have weighed it up and have decided that we would not lose a first-rate appointment because he was not prepared to undergo that? You feel that the better people would still do that?

Mr. Grafstein: I think there is a danger of that; but by the same token, if I take a look at the two or three in areas where there have been appointees, I see no reason why those parties should not have gone through a public process. I think Mr. Meisel was asked that question, though I am not sure of his precise response.

Mr. Cook: Yes, he was as a matter of fact.

The Chairman: He did not favour it.

Mr. Grafstein: Yes, he did not favour it. But I think we have a much more open society today and I do not think we can really do these things as we did before—and I know there is a danger.

Mr. Cook: Let me get back to Mr. Meisel—and we will use him as an example, with the greatest respect to him.

Mr. Meisel clearly admitted that he never listened to the radio and never watched television; yet here he was, being appointed to run the CRTC. Seeing as it is my government's appointment, I thought it was rather unfortunate.

I do not think that he could have stood up to two days of public hearing, where somebody would ask the questions: What are your qualifications for this appointment? What do you have to bring to this particular job? His answer to these was, basically, at our hearings, the fact that he thought anyone of first-rate intelligence often-times could come to one of these

[Translation]

M. Grafstein: Non, je ne voudrais pas que l'on se méprenne. Je parle d'examen public, en d'autres termes j'estime que la question de la responsabilité ne se pose pas, c'est l'exécutif qui est responsable. Il ne faut pas négliger cette responsabilité mais l'examen public est important. Ce n'est pas exactement une procédure de consultation et de décision mais un système public parallèle.

M. Deniger: Je vous remercie, Monsieur le président.

Le président: Je donne la parole à M. Cook.

M. Cook: J'ai particulièrement apprécié votre mémoire, M. Grafstein.

Vous avez soulevé un certain nombre de points avec lesquels je suis tout à fait d'accord.

Je ne vois aucune raison pour laquelle le public ne serait pas informé, je suis tout à fait en faveur de cette information. Vous venez de nous parler des nominations à des postes importants pour des durées de cinq ans et plus, qui devraient faire l'objet d'un examen public. J'aimerais que vous nous apportiez quelques précisions. Qu'entendez-vous par examen?

M. Grafstein: Une audience publique.

M. Cook: Une audience publique?

M. Grafstein: Oui.

M. Cook: Et vous avez envisagé sans hésiter la possibilité de perdre un candidat de première valeur qui n'est pas prêt à subir un tel traitement? Pensez-vous que les meilleurs candidats n'hésiteront pas?

M. Grafstein: Je pense que c'est un danger mais, lorsque j'examine en détail deux ou trois secteurs dans lesquels on a procédé à des nominations, je ne vois pas pourquoi les personnes intéressées auraient hésité à se soumettre à un examen public. Je pense que la question a été posée à M. Meisel et je ne me souviens pas exactement ce qu'il a répondu.

M. Cook: Oui, la question lui a été posée en passant.

Le président: Il n'y était pas favorable.

M. Grafstein: Non, il n'y était pas favorable, mais je pense que notre société actuelle est plus ouverte et je ne suis pas sûr que l'on puisse continuer comme auparavant, tout en reconnaissant qu'il y a un danger.

M. Cook: Je reviendrai à l'exemple de M. Meisel, avec tout le respect que je lui dois.

M. Meisel a reconnu clairement qu'il n'écoutait jamais la radio et qu'il ne regardait jamais la télévision et, pourtant, il a été nommé à la tête du CRTC. Je trouve que cela est tout à fait regrettable lorsqu'il s'agit d'une nomination faite par mon gouvernement.

Je ne pense pas que M. Meisel aurait pu faire face à deux jours d'audiences publiques et répondre à des questions du genre: quelles sont vos qualifications pour obtenir le poste? Qu'avez-vous de précis à apporter? La réponse qu'il nous a donné lors de nos audiences a consisté à dire en substance qu'il estimait qu'une personne particulièrement intelligente était

[Texte]

appointments with a totally fresh view and, as a result, be extremely effective in the appointment even though he had no background in the field whatsoever. Would you agree with that thinking?

Mr. Grafstein: Sometimes.

Mr. Cook: Sometimes?

Mr. Grafstein: Sometimes you could and sometimes . . .

Mr. Cook: But you deny it yourself, sir, in your own brief, when you talk about the CTC and the fact that it takes two years for some people to catch on to really what is going on.

Mr. Grafstein: I am saying any regulatory agency; and I am talking about where it is the Ontario Municipal Board or the Ontario liquor licence board, or the federal energy board: these are very complex areas that they are dealing with. It takes you one or two years just to get up to speed, let alone deal with the problems.

Mr. Cook: The death clause bit, where you say ten years and then they must be re-enacted. Well, we are already having trouble with the Bank Act, having delays in getting it done on its annual review; and I am thinking of the literally thousands of safety and health regulations. Might I suggest, sir, that with your third point, you are making that too broad? Surely to goodness health regulations, in regard to pure foods or something, do not have to be looked at every ten years? Or other regulations involving safety things which are standard?

Mr. Grafstein: On food regulations: yes, I think they should be reviewed on some type of basis.

Again, I have had some narrow experience with respect to food regulations, and remember one specific example, and that was ionized skim milk powder. Ionized skim milk powder was a powder that was utilized—there is a specific method of changing milk powder so that it can be used for certain diets.

In the United States, it was approved, I think, in seven or eight of the states, but it was not approved here. This guy wanted to do this product and create jobs in Ontario. It cost him, I guess, three years.

I remember this specific example because it concerned the Minister of National Health and Welfare, and the only way I could show that that regulation could be changed to allow this food in was to challenge the Minister of National Health and Welfare to charge my client under the act. I said, "I want you to bring a prosecution. I cannot force you to change the regulation to amend this but I want you to bring a prosecution for me to show you that that regulation is inappropriate". And that was the way, after two and a half years, in which we were able to get that product approved.

I think that is crazy. But that is just one example; though when I tell you the horror stories, we should not overlook that 80 per cent of the system works. But it is the 20 per cent that causes us the concern.

[Traduction]

souvent en mesure d'exécuter une tâche sans aucune idée préconçue et, par conséquent, d'occuper un poste de manière extrêmement efficace sans avoir aucune qualification préalable. Êtes-vous d'accord avec cette façon de penser?

M. Grafstein: Parfois.

M. Cook: Parfois?

M. Grafstein: Parfois il est possible d'y parvenir et parfois . . .

M. Cook: Mais vous le réfutez vous-mêmes dans votre mémoire lorsque vous dites à propos de la CCT qu'il faut parfois deux ans à certaines personnes pour se rendre compte de ce qui se passe vraiment.

M. Grafstein: Je parle de tous les organismes de réglementation, qu'il s'agisse de l'Ontario Municipal Board, de l'Ontario Liquor Licence Board ou de la Commission fédérale de l'Énergie: tous s'occupent de problèmes très complexes. Il faut un ou deux ans aux responsables pour se familiariser simplement avec leur fonctionnement, ne parlons pas de résoudre les problèmes.

M. Cook: Parlons de la clause d'expiration; vous nous dites qu'au bout de dix ans les règlements devraient être promulgués de nouveau. Nous avons à l'heure actuelle des difficultés avec la Loi sur les banques dont la révision annuelle est en retard et je ne peux m'empêcher de penser aux milliers de règlements sur la santé et la sécurité. Ne peut-on pas penser que vous généralisez trop au sujet de votre troisième point? Je suis sûr que certains règlements sur la santé relatifs à l'alimentation ou à d'autres domaines n'ont pas à être revus tous les dix ans. Il en est de même de certains règlements sur la sécurité qui tombent sous le sens.

M. Grafstein: Je pense bien que les règlements concernant l'alimentation devraient être revus à certains intervalles.

Je n'ai pas beaucoup d'expérience de la réglementation en matière alimentaire mais je peux vous donner un exemple précis au sujet du lait en poudre écrémé ionisé. Ce type de lait en poudre était utilisé et il existe une méthode précise de l'adapter à certains régimes.

Aux États-Unis, il avait été approuvé je crois par sept ou huit états mais il n'était pas approuvé ici. Une personne voulait le fabriquer et créer ainsi des emplois en Ontario. Il lui a fallu attendre, je pense, trois ans.

Je me souviens bien de cet exemple parce qu'il faisait intervenir le ministère de la Santé et du Bien-être national et, la seule façon dont j'ai pu lutter contre la réglementation, a été de mettre au défi le Ministre de la Santé et du Bien-être national d'inculper mon client au nom de cette loi. Je lui ai demandé d'intenter des poursuites car il m'était impossible de faire modifier la réglementation, de sorte que seules des poursuites pouvaient me permettre de prouver que la réglementation n'était pas adaptée. C'est en fait ce qui s'est passé et, au bout de deux ans et demi, j'ai pu faire approuver le produit.

Bien sûr, c'est là un exemple inadmissible qui ne doit pas nous faire oublier que dans 80 pour cent des cas le système fonctionne convenablement. Ce sont toutefois les 20 pour cent de cas restant qui sont préoccupants.

[Text]

I will give you a better example than that one: the CTC. In 1968, we passed a new act. The genesis of the national transportation policy started with the Diefenbaker government and there was a tremendous, and I think genuine, wholesale policy review of regulation. What did we say to the CTC? We said, "Okay, instead of having, in effect, directed policies, we are going to import the idea of competition. Parliament said, in 1968, that we are going to have competition in the national transportation policy". What happened then was that in 1969, all of the old regulations under the pre-existing model, which did not have competition built into it, in effect, was put wholesale in the new act—pretty well wholesale.

• 1720

Now, what happened? What happened was that there was no competition. Max Ward had a tremendous fight in this country to become another airline. And I remember acting for a regional carrier up in the Northwest Territories: we had to go through three public policy hearings, take it to the Cabinet, come back to the Cabinet, until we finally got the second Hercules carrier approved in this country. And then, when we got it approved, there were so many conditions on the blasted licence that the guy could not fly the thing for two years.

My mind boggled at this. Parliament said, "Let us have competition", but the regulators, aided and abetted by powerful interests, both government interests and non-government interests, said, "Hey, we like the old game". So, Parliament said, "Competition"; the regulators said, "Old game"; the end result was the old game. It took a decade, literally a decade, for Ward to get off the ground. So, big problem.

Mr. Cook: Okay.

The regulatory auditor concept fascinates me. You say:

... establish an office of Regulatory Auditor who would measure the speed, effectiveness and cost on an annual basis of meeting the goals ...

In other words, a sort of super-regulator.

Mr. Grafstein: No. Let me narrow the concept because I think it is workable.

You have the Auditor General. The Auditor General, in effect, reviews and makes spot audits on the various accounts of government. Each of the regulatory agencies now make an annual report to government: for example, the CRTC, I believe, has an annual report.

Mr. Cook: Yes.

Mr. Grafstein: I think that if the auditor would come and say to, for instance, the CTC, or the copyright board, or whatever, "Look, the speed of how you are doing this is not

[Translation]

Je veux vous donner un exemple encore plus frappant au sujet de la CCT. Nous avons adopté une nouvelle loi en 1968. L'origine de la politique nationale des transports remonte au gouvernement Diefenbaker et l'on a fait à cette occasion une révision générale qui, à mon avis, s'imposait, de la réglementation des transports. Qu'a fait la CCT? Elle s'est dit: «Bien, au lieu de dicter des politiques nous allons faire appel à une certaine concurrence.» Le Parlement avait déclaré en effet en 1968 que l'on allait faire appel à une certaine concurrence dans le cadre de la politique nationale des transports. Que s'est-il passé alors? On a repris presque entièrement les anciens règlements faisant partie du modèle antérieur pour lequel la concurrence n'était pas prévue.

Quelle en a été la conséquence? Et bien, il n'y a toujours pas eu de concurrence. Max Ward a dû lutter pied à pied pour qu'une autre société de transport aérien puisse voir le jour dans notre pays. Je me souviens aussi d'être intervenu pour que le compte d'un transporteur régional dans les Territoires du Nord-Ouest: nous avons dû passer par trois audiences publiques, porter l'affaire devant le Cabinet, retourner devant le Cabinet, pour que le deuxième transporteur Hercules du pays soit finalement approuvé. Lorsque l'on a reçu finalement l'approbation, le permis d'exploitation contenait tellement de réserves que le propriétaire n'a pas pu faire voler son avion pendant deux ans.

La chose dépassait mon entendement. Le Parlement nous disait: «il nous faut de la concurrence» mais les responsables de la réglementation, s'appuyant sur des intérêts puissants aussi bien au sein du gouvernement qu'à l'extérieur nous rétorquaient: «Nous préférons que les choses restent comme elles étaient». Le mot d'ordre était «Concurrence» du côté du parlement et «ne rien changer» du côté des responsables de la réglementation et, en fait, les choses ne changeaient pas. Il a fallu dix ans, oui, dix ans, pour que Ward parvienne finalement à décoller. Il y a donc là un gros problème.

M. Cook: Très bien.

Le principe d'un vérificateur de la réglementation m'intéresse particulièrement. Vous nous dites:

... qu'il convient de se doter d'un bureau du vérificateur de la réglementation chargé d'évaluer annuellement la vitesse, la rentabilité, le coût de la réalisation de ses objectifs ...

En d'autres termes, une espèce de super-responsable de la réglementation.

M. Grafstein: Non. Laissez-moi préciser cette notion parce que je pense qu'elle peut être mise en pratique.

Le vérificateur général, en effet, revoit et contrôle ponctuellement différents comptes du gouvernement. Tous les organismes de réglementation envoient maintenant un rapport annuel au gouvernement: ainsi, par exemple, il me semble que le CRTC a un rapport annuel.

M. Cook: Oui.

M. Grafstein: Je pense que si le vérificateur pouvait dire par exemple à la CCT, au bureau du droit d'auteur ou à un autre organisme: «Écoutez, la vitesse avec laquelle vous faites les

[Texte]

very good. Let us find out how long it took a guy to get an application in and have it determined", it would put, in effect, an internal check on the effectiveness of that.

Now, that would give anybody who is a regulated captive an opportunity to beef without, in effect, having the regulator, who is his godfather in his day-to-day life, hit him on top of the head. This says that, look, he makes a complaint to Parliament; hopefully it is not going to come back and sting him on the back of his head. But I think that it would make regulators say, "Look it, we do have the public interest at heart."

And I can tell you again, from my experience in the CTC, that in certain areas it took months and months to process an application, to have a hearing. Turn the bloody thing down, but geez, do not leave us hanging.

Now, all I am saying is that you honourable members are not in a position to do that but certainly an auditor could very quickly establish that, and I think that that would be a healthy thing.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Can we turn now to Mr. Berger, please?

Mr. Berger: Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Grafstein, our suggestion number 17 is to allow Cabinet policy directives to modify, change or vary policy established in legislation. What is your view about policy directives, and appeals to Cabinet, I suppose?

Mr. Grafstein: Well, appeals to Cabinet . . .

Mr. Berger: Well, start with policy directives.

Mr. Grafstein: I believe in accountable government; and I believe that if Parliament, in effect, in its legislation says that the executive shall have continuing policy directives, I think it is an appropriate tool.

I strongly believe in a responsible government, and one of my major concerns with the flow of government today—and you have mentioned this later on, and I think it is irresponsible government—is federal-provincial relations. In other words, the more you get away from Parliament being responsible for things, the more you end up with irresponsible government. There is nobody I can complain to. I know that if, in fact, there is a policy directive and I do not like it, I can go to my member of Parliament, I can go to the regulator—I have a direct line of appeal, not only the Cabinet appeal. So I say, yes to policy; yes to accountability.

On appeals, I have had a lot of experience with appeals to the Cabinet. I must say that I am indecisive about that. The only time I saw it working was really, again, on the CTC side, where it was really used as a lever to do what Harry Truman said his job was, as president, and that was to get his people to do the jobs that they were supposed to do in the first place. That was the only tool that I had. So I think it has some peripheral impact.

[Traduction]

choses me semble insuffisante. Voyons combien de temps il vous faut pour examiner la demande d'un nouveau client». On pourrait ainsi exercer un certain contrôle de leur efficacité.

Une telle façon de procéder permettrait aux assujettis, qui sont à la merci du responsable de la réglementation, d'éviter que celui-ci, auxquels ils sont livrés pieds et points liés dans leurs activités de tous les jours, ne les tiennent à sa merci. S'ils ont la possibilité d'aller se plaindre au Parlement, le responsable de la réglementation devra se poser des questions et se dire: «Finalement, nous devons veiller sur l'intérêt public».

Et je vous répète que mon expérience au sein de la CCT m'a montré que, dans certains domaines, il fallait des mois pour entendre une demande, pour obtenir une audience. Qu'on nous refuse notre demande mais qu'on ne nous laisse pas dans l'incertitude.

Je dis donc que vous n'êtes pas en mesure de le faire mais que, par contre, un vérificateur peut très bien s'en charger et que ce serait dans l'intérêt de tous.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: Je donne maintenant la parole à M. Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

M. Grafstein, notre proposition numéro 17 consiste à permettre aux directives de politique du cabinet de modifier les politiques établies par la loi. Quelle est votre opinion des directives de politique ainsi que, j'imagine, des appels au Cabinet?

M. Grafstein: Et bien, en ce qui concerne les appels au Cabinet . . .

M. Berger: Commençons par les directives de politique.

M. Grafstein: Je crois à la responsabilité du gouvernement et j'estime que si le Parlement indique dans sa législation que l'exécutif dispose en permanence de la direction des politiques, il s'agit là d'un outil approprié.

Je crois fermement à la responsabilité du gouvernement et l'une de mes grandes préoccupations actuelles au sujet des activités du gouvernement, vous en avez parlé et je pense qu'il s'agit là d'irresponsabilité, portent sur les relations fédérales-provinciales. En d'autres termes, plus vous vous éloignez de la responsabilité du Parlement, plus vous êtes aux prises avec l'irresponsabilité du gouvernement. Je n'ai plus personne à qui me plaindre. Par contre, je sais que si, dans la pratique, une directive de politique existe et que je ne l'aime pas, je peux m'adresser à mon député ou au responsable de la réglementation, j'ai une possibilité d'appel direct et non seulement auprès du Cabinet. Je dis donc oui à la politique et oui à la responsabilité.

En matière d'appels auprès du Cabinet, je manque d'expérience. J'ai vu cette procédure faire ses preuves une fois, là encore au sujet de la CCT, pour obtenir ce qu'Harry Truman considérait comme l'essence de sa fonction de président, soit faire en sorte que ses subordonnés fassent le travail qu'ils étaient sensés faire. C'était le seul outil dont je disposais. Je pense donc qu'il a une certaine valeur accessoire.

[Text]

• 1725

Mr. Berger: The CRTC, a body with which we have had a lot of experience, said to us that they feel uncomfortable about making policy, really. Perhaps technology is changing rapidly; there are a lot of fundamental decisions that have to be made about pay-television and inter-connection and I do not know what else; and they basically do not like striking new ground. On the other hand, the Minister of Communications seems to want to make policy but he is reluctant to right now. So it seems that there is a happy coincidence of interests there. Perhaps whatever changes have to be made could be effected very easily and, okay, let the Department of Communications and the minister make policy and leave it up to the CRTC to regulate this policy. Do you agree with that?

Mr. Grafstein: No, I do not agree with that. This was one of the recommendations made before; I am sure you will find it when you do your research.

This was one of the recommendations made in the United States, that the president, in effect, should have greater executive policy-making powers with respect to tribunals because they were independent; and when they examined that more carefully, when the more thoughtful critics or analysts or theorists of regulation examined that more carefully, what they really said was that this was going to fragment the power. In other words, one of the problems is that if somebody is on the ground, knows all the facts, knows all the issues, to take away the policy-making power, in effect, from the tribunal, to my mind, is, I think, counter-productive.

This is not to say, however, that you should take it away from government. I believe that they should be parallel.

Having said that I am concerned about the power of regulators, one of the major problems with some of the regulators is that they are too timid, that they are not prepared to change. As an example, pay-TV presents no problem to me.

Mr. Berger: Yes, but does not that conflict with your views about policy directives?

Mr. Grafstein: No. I am saying that the CRTC was given certain social objectives. I said give them the power to exercise those social objectives and then establish some checks and balances on those social objectives.

This is not to say that Parliament, and or if that is in the legislation, should not at the same time say, "Lookit, it may very well be that we think that the direction that they are taking is imprecise; they are not going in the direction; this may not be the appropriate direction". It is not inappropriate for the Department of Communications or the Minister of Communications to say, "Lookit, on pay-TV, CRTC says go one way; we think the other way". If the legislation, in effect, gives the power to or retains the power for the executive, these is no reason why the tribunal should not come around; but I

[Translation]

M. Berger: Le CRTC, un organisme au sujet duquel vous avez beaucoup d'expérience, nous a dit qu'il ne se sentait pas véritablement à l'aise pour établir des politiques. Peut-être est-ce parce que la technique évolue rapidement ou parce qu'un grand nombre de décisions vitales doivent être prises en matière de télévision payante ou de raccordement, je ne sais pas, mais il n'aime pas se trouver en terrain inconnu. De son côté, le ministre des Communications semble avoir envie d'élaborer des politiques mais il hésite à le faire à l'heure actuelle. Il semble donc qu'il y ait un heureux concours de circonstances ici. Il serait peut-être possible de procéder facilement à des changements et de dire: «D'accord, laissons au ministère des Communications le soin d'élaborer des politiques et au CRTC celui de veiller au respect de la réglementation». Êtes-vous d'accord avec cette attitude?

M. Grafstein: Non, je ne suis pas d'accord. C'est là une des recommandations qui a déjà été faite, je suis sûr que vous la retrouverez en effectuant vos recherches.

C'est une des recommandations qui a été faite aux États-Unis selon laquelle le président devait avoir plus de pouvoir d'élaboration des politiques par rapport aux organismes de réglementation en raison de l'indépendance de ceux-ci. Après avoir examiné la chose plus attentivement, les critiques, les analystes et les théoriciens les plus éminents en matière de réglementation se sont aperçus que cela ne servirait qu'à fragmenter les pouvoirs. En d'autres termes, si quelqu'un est sur place et connaît tous les éléments de la question comme c'est le cas des organismes de réglementation, il serait très maladroit à mon avis de lui enlever le pouvoir d'élaboration des politiques.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut l'enlever au gouvernement. Je crois qu'il doit y avoir deux pouvoirs parallèles.

Après avoir dit que je me préoccupais du pouvoir des responsables de la réglementation, j'ajouterai que l'un des principaux problèmes avec ces derniers c'est le fait qu'ils sont trop timorés, qu'ils ne sont pas prêts à accepter le changement. Par exemple, la télévision payante ne me pose aucun problème personnellement.

M. Berger: Oui, mais cela n'entre-t-il pas en conflit avec votre conception des directives de politique?

M. Grafstein: Non. Je dis que le CRTC s'est vu confier un certain nombre d'objectifs sociaux. Je dis qu'il faut lui donner la possibilité de mener à bien ses objectifs sociaux tout en contrebalançant son pouvoir.

Cela ne veut pas dire que le Parlement ne peut pas intervenir en faisant remarquer que les directives prises lui semblent imprécises, que l'on ne va pas dans la bonne direction et qu'il faudrait changer. Cela ne veut pas dire que le ministère des Communications ne puisse pas intervenir en précisant: «En ce qui concerne la télévision payante, le CRTC pense une chose et nous autre chose». Si, dans la pratique, la législation confie en dernière analyse le pouvoir de direction à l'exécutif, je ne vois pas pourquoi l'organisme de réglementation ne s'y soumettrait pas; il n'y a pas besoin pour cela de lui enlever tout

[Texte]

would not take away the power from the regulatory tribunal, in that sense. They must have all the elements to deal with these issues because they are moving very quickly.

Regarding pay-TV, we have been dealing with pay-TV for a number of years, and I will tell you what is going to happen with pay-TV. It is not because Parliament wanted to bring it in that it is going to have pay-TV here; it is not because the CRTC would like to move quickly on pay-TV because it has got horrendous problems in terms of changing the structure. Pay-TV is going to happen primarily because of technology. You can now get a head-end, you can stick it on the top of a building for \$4,000, and you can get all the pay-TV channels you want.

Mr. Berger: So therefore you feel that an agency like the CRTC should be making policy?

Mr. Grafstein: Yes.

Mr. Berger: However, if in the legislation there is provision for Cabinet directive, then they can reverse the policy that would be made by such an agency on any given occasion, and similarly, I suppose, a parliamentary committee, if they wanted to take a look at a particular policy, could conduct its own hearings as well?

Mr. Grafstein: Yes.

Now, I will tell you what the real question will be on something like that, because that is really the model that we have now with the CRTC, or something somewhat close to that model, the real problem will be when there is a legitimate conflict between the agency and the executive; and in that determination, and again, sometimes the decision may be wrong, but I think Parliament obviously should be supreme. In other words, it is almost like the peace, order and good government clause.

Mr. Berger: In this kind of a developing policy area, what do you view as the parliamentary committee's role? Would it be to recommend policy, then, and that it is ultimately Cabinet which would then make the decisions? It relates back to your view of scrutiny before when you said that scrutiny does not mean approval.

Mr. Grafstein: There is no reason why there should not be a policy-making centre in the executive and a policy overview in Parliament, by a parliamentary committee. In other words, I am very much in favour of just increasing the level of understanding of some of these complex issues. I think it would be a welcome thing if there was a parliamentary committee that really had superb expertise, as appears in some of the committees in the United States, in broadcasting. I think that the fact that you would have policy scrutiny at the parliamentary level, policy directives at the executive, policy development at the CRTC—we live in a pluralistic society, so there is nothing wrong with that.

• 1730

I think what will happen is that probably the best policy, or at least the one for which you can gain the most consensus, will be the policy that will be adopted. That is what they are groping about with pay-TV now. There are strong and con-

[Traduction]

pouvoir d'initiative. L'organisme doit pouvoir disposer de tous les éléments pour régler les différentes questions parce que les choses évoluent très rapidement.

Pour en revenir à la télévision payante, nous nous intéressons au problème depuis un certain nombre d'années et je puis vous dire ce que va se passer à ce sujet. Ce n'est pas parce que le Parlement la désire qu'elle va venir une réalité, ce n'est pas parce que le CRTC désire agir rapidement parce qu'il éprouve de terribles difficultés à changer les structures. La télévision payante deviendra une réalité en raison surtout de l'évolution des techniques. On peut maintenant s'acheter une antenne de \$4,000, l'installer sur son toit et prendre toutes les émissions que l'on veut.

M. Berger: Vous pensez donc qu'un organisme comme le CRTC doit élaborer des politiques?

M. Grafstein: Oui.

M. Berger: Si, toutefois, la législation accorde un pouvoir de direction au Cabinet, celui-ci peut toujours infirmer telle ou telle politique élaborée par un organisme et, de la même manière, je suppose qu'un comité parlementaire pourrait lui aussi organiser des audiences en vue de réviser certaines politiques déterminées.

M. Grafstein: Oui.

Je vous dirai maintenant où se trouve la difficulté principale sur une question comme celle-ci puisque l'on devra vraisemblablement s'inspirer du modèle que nous offre le CRTC. Le problème principal va se poser lorsqu'il y aura un conflit légitime entre l'organisme en cause et l'exécutif, et je pense qu'à ce moment-là c'est le Parlement qui doit décider. En d'autres termes, il s'agit d'appliquer en quelque sorte la clause de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement.

M. Berger: Dans ce secteur de l'élaboration des politiques, quel rôle attribuez-vous au comité parlementaire? S'agira-t-il pour lui de recommander les politiques puis de laisser finalement au Cabinet le soin de prendre des décisions? Cela nous ramène à votre définition du terme d'examen qui, pour vous, ne se ramène pas à la procédure d'approbation.

M. Grafstein: Je ne vois aucune raison pour laquelle l'exécutif ne serait pas le centre de l'élaboration des politiques et le Parlement, par l'intermédiaire d'un comité parlementaire, celui du contrôle des politiques. En d'autres termes, je suis très favorable à une simple amélioration de la compréhension de ces questions très complexes. Je pense qu'il serait très souhaitable qu'un comité parlementaire, comme c'est apparemment le cas de certains comités aux États-Unis, en vienne à acquérir une véritable compétence en matière de radiodiffusion. Je pense que l'on peut très bien examiner les politiques au niveau parlementaire, diriger les politiques au niveau de l'exécutif, élaborer les politiques au sein du CRTC—c'est tout à fait normal, nous vivons au sein d'une société pluraliste.

Je suis sûr que la meilleure politique, ou du moins celle qui recevra le meilleur accueil en général, sera la politique adoptée en fin de compte. C'est ce qui explique tous les grincements de dents à l'heure actuelle au sujet de la télévision payante.

[Text]

flicting views about the development of pay-TV. I think we will end up with something in the traditional Canadian way, having heard all the viewpoints. So there is nothing wrong with having different centres of policy-making, in that sense, or scrutiny. But Parliament, to my mind, is where the buck stops; and I feel strongly about that.

Mr. Berger: You know, we can get into a long discussion about how this accords with our views of party discipline and so forth, and I think Pierre here has sometimes taken some issue with me on this, but basically, is the Cabinet not going to be worried that they are going to be embarrassed by a parliamentary committee? And is there not going to be extreme reluctance to allow Parliament to take on this kind of authority?

Mr. Grafstein: Terrific. If the government is embarrassed, terrific; and I say that as a sometimes staunch and partisan observer, or supporter, of at least one political party in this country.

The Chairman: Which one is that?

Mr. Grafstein: I will not be in contempt if I refuse to answer that? I do not want to cover this but these are not partisan remarks, Mr. Chairman. I am prepared to wear my colours but I think it would be more appropriate if I deal with the policy questions.

Mr. Cook: If you want to keep the Liberals listening, I suggest you maintain that viewpoint, sir.

The Chairman: Mr. Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Grafstein, I cannot agree 100 per cent with the premises in your submission but I can give you a 98 per cent score.

The two points that I have some difficulty with in your premises are, first of all, your reference to regulations as an intervention in the marketplace—and I think I can quote, in that connection, Mr. Walter Lippman. One of the difficulties I have had in dealing with the whole subject of regulatory reform is that it develops a distinction between regulation, which is subordinate legislation, and the activities of regulatory agencies. Even in the regulatory agency field, we do not have this competitive situation in Canada in many areas, and even less so a hundred years ago; so that the Canadian Transport Commission becomes quite a different organization, say, in terms of air traffic than I suspect the U.S. equivalent of it.

Mr. Grafstein: But the policy objectives of the national transportation commission established competition within and between modes. I mean, that was the big debate, if you recall the MacPherson commission. I mean, we moved from a protected, tariff-bound environment to a much more open, competitive environment within the tariff boundaries, if you will.

[Translation]

L'avènement de la télévision payante a ses partisans et ses détracteurs acharnés. Je pense que nous finirons par régler les choses comme nous l'avons toujours fait au Canada, après avoir entendu tous les points de vue. Il est tout à fait normal à mon avis que nous ayons différents centres d'élaboration ou d'examen des politiques. Toutefois, le Parlement reste pour moi le recours suprême.

M. Berger: Vous savez que l'on pourrait discuter longuement de la compatibilité de ces théories avec notre conception de discipline des parties, etc., et je pense que Pierre n'a pas toujours été d'accord avec moi sur ce point, mais ne peut-on pas dire de manière générale que le Cabinet va craindre qu'un comité parlementaire ne le gêne dans ses prérogatives et hésitera beaucoup à lui accorder ce genre de pouvoirs?

M. Grafstein: Parfait. Si le gouvernement est gêné, parfait; et je dis cela en observateur et en partisan parfois enthousiaste de l'un des partis politiques de ce pays.

Le président: Peut-on savoir lequel, monsieur Grafstein?

M. Grafstein: J'espère que je ne serais pas accusé d'outrage au Parlement si je refuse de répondre à cette question. J'aimerais ne pas m'étendre là-dessus car mes propos ici n'ont rien de partisan, monsieur le président. Je suis prêt à arborer mes couleurs mais je pense qu'il serait préférable que je m'en tienne aux questions de politique.

M. Cook: Si vous voulez que les libéraux continuent à vous écouter, je vous conseille de conserver cette attitude.

Le président: Je donne la parole à M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, Monsieur le président. M. Grafstein, je ne suis pas d'accord à 100 pour cent avec vous, mais je vous accorde un 98 pour cent.

J'ai de la difficulté à vous suivre sur deux points, tout d'abord lorsque vous parlez de l'interférence de la réglementation sur le jeu des forces du marché et je cite à ce sujet M. Walter Lippman. L'un des problèmes que me pose cette question de la réforme de la réglementation c'est que l'on y établit une distinction entre la réglementation qui est subordonnée à la législation et les activités des organismes de réglementation. Même en ce qui concerne les organismes de réglementation, nous n'avons pas cette situation de concurrence au Canada dans de nombreux secteurs et c'était encore moins le cas il y a 100 ans de sorte que la Commission canadienne des transports est une organisation tout à fait différente du point de vue de la circulation aérienne que son homologue des États-Unis.

M. Grafstein: Il n'en reste pas moins que les objectifs de politique de la Commission nationale des transports a prévu une concurrence à l'intérieur de chaque mode de transport et entre différents modes. C'était là le principal débat, rappelez-vous les travaux de la Commission MacPherson. Nous sommes partis d'un environnement protecteur, s'appuyant sur les droits de douane, pour s'engager dans la voie d'une plus grande concurrence au sein d'un environnement plus ouvert, si vous préférez.

[Texte]

So, I agree with you. I remember that—and I do not like quoting myself—but I said that competition in Canada is as Canadian as cherry pie.

Mr. Crosby (Halifax West): Exactly.

Mr. Grafstein: But cherry pie is—well, I will just read you this; it was a great quote. It is me quoting myself. I said:

Now, competition is about as Canadian in transportation policy as cherry pie à la mode. We import the recipe. The cherries off-season and even the artificial flavours come from the United States, and sometimes frozen pie.

In other words, we sort of very reluctantly imported an idea of competition. The market model of competition in the U.S. is a much more relevant one.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, okay. I guess we are not in disagreement. We cannot assume that there is a market-place that can take over if you relieve the regulation, particularly, say, in the rail transport industry or something.

Mr. Grafstein: I will not accept that. I think that there can be more competition at the railway level.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, well I do not want to argue that. I mean that we do not have that clear market situation too often in Canada.

Mr. Grafstein: I accept that.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay.

The other point is that I like your word “judicialization”. Is that your word or can I use it, too?

Mr. Grafstein: You can use it.

• 1735

Mr. Crosby (Halifax West): I think there is a bigger problem than the mere imposition of cumbersome legal proceedings on the regulatory process. That word “judicialization” imports to me even more the worse enemy which is the developing idea that a board, a commission, can sit down, listen to both sides and come to the right decision in the matter as though they were some court finding a legal solution.

The Canadian Transport Commission Air Transport committee is an example of that when they were deciding an item like who should have the right to fly from Halifax to Toronto, between CP Air and EPA. There was no right or wrong decision to that, and to hear lawyers for one side and lawyers for the other and then to just go out and decide the issue on the policy of a person, Jean Marchand, whom most of us have forgotten was ever Minister of Transport, to me renders the process almost ludicrous. Would you agree that we should be concerned with this judicialization process in terms of side-hearing and rendering a decision on that basis?

[Traduction]

Je suis donc d'accord avec vous. Je n'aime pas me citer moi-même mais je me souviens avoir dit que la concurrence au Canada est aussi canadienne que les tartes aux cerises.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Exactement.

M. Grafstein: Mais la tarte aux cerises est... laissez-moi vous lire la citation, c'est une citation remarquable, elle est de moi. J'ai donc dit:

La concurrence en matière de politique et de transport est aussi canadienne que les tartes aux cerises à la mode. Nous importons la recette. Les cerises hors saison ainsi que la saveur artificielle nous viennent des États-Unis, et parfois même la pâte congelée.

En d'autres termes, c'est à contre cœur que nous avons importé l'idée de concurrence. Ce modèle de concurrence est beaucoup plus pertinent aux États-Unis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que nous sommes à peu près d'accord. Nous ne pouvons pas partir du principe que les forces du marché sont en mesure de prendre la relève de la réglementation, et plus particulièrement dans des domaines comme l'industrie du transport ferroviaire.

M. Grafstein: Je ne suis pas d'accord. Je pense qu'il peut y avoir davantage de concurrences au niveau des chemins de fer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, je ne veux vous contredire là-dessus. Je veux dire que ce n'est pas souvent au Canada que l'on retrouve une situation de marché aussi claire que cela.

M. Grafstein: Là, je suis d'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien.

Le deuxième point, c'est que j'aime beaucoup le terme «judicialization» que vous utilisez. Ce mot est à vous ou puis-je l'utiliser moi aussi.

M. Grafstein: Vous pouvez l'utiliser.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que le problème va plus loin que le simple fait d'imposer des procédures judiciaires très lourdes dans le cadre du processus de réglementation. Le fait de parler de procédures judiciaires me fait penser à un danger plus grand encore, c'est de voir un conseil ou une commission siéger tranquillement, écouter les deux parties en présence et rendre une décision comme s'il s'agissait d'apporter une solution juridique à un problème posé devant un tribunal.

Le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports nous en a donné l'exemple lorsqu'il a rendu une décision au sujet de savoir qui, de CP Air et d'EPA, aurait le droit de desservir la ligne Halifax/Toronto. Personne n'avait tort ou raison dans cette affaire, et le fait d'entendre les avocats des deux côtés argumenter le bien-fondé d'une décision de politique prise par une personne, Jean Marchand, dont on a presque tous oubliés qu'il a été un jour ministre des transports, m'apparaît totalement absurde. Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que l'on doit s'inquiéter de cette assimilation de la procédure judiciaire, les deux parties devant plaider leur cause devant un tribunal et une décision étant rendue par la suite?

[Text]

Mr. Grafstein: Well, are you saying that there was an undue interference in the decision-making process there?

Mr. Crosby (Halifax West): No, what I am saying is that there has been a lack of recognition of what some of the regulatory agencies have been actually doing. They have been pretending to decide the matter before them on some kind of policy process basis, whereas in fact it is simply a matter of administratively deciding what to do in the particular situation.

Mr. Grafstein: Well, I must say again that I have had experience between a number of committees, and the broadcasting one is a perfect example. They have had some hotly-contested applications and so on, and I have found that when there was enough public scrutiny and there were a lot of public interveners and there was a lot of interest, they made those decisions based on the balance of probabilities in front of them.

I can tell you of decision after decision where you could tell by the flow of questions back and forth that the commissioners, in effect, were moving back and forth as they were trying to come to grips with really tough questions; and you know, when you have competing groups, all of them, when you look at them, all look about the same, and so on. But I found, on balance, that that was the exception as opposed to the rule. Most of the decisions that I have come across, once they had everybody well-represented, really were tough decisions to come to, but you could not really quarrel with them. Or is that not what you are saying?

Mr. Crosby (Halifax West): No, I think we are talking about different things. My position is that a regulatory agency like the CTC Air Transport Committee is simply put there to decide what to do, without allowing anybody to conclude that their decision is the right decision as opposed to the wrong decision and as though they were the Supreme Court of Canada or some similar body.

The reason why I bring that up is because I feel that it is necessary to have some kind of an appeal process from a regulatory board . . .

Mr. Grafstein: A legal appeal?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes; and you have not mentioned this.

Mr. Grafstein: I think a legal appeal is important on questions of law . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, no; I am sorry. No, not a legal appeal: an appeal provided for by the statute.

Mr. Grafstein: A political appeal to the Cabinet? Well, we talked about the appeal and on the whole I say that sometimes it just forces the committee to come back and do the proper decision. That is the best I have been able to find.

Sure, I believe in an appeal to the Cabinet on major policy issues but I would not like the Cabinet—and this is where the question of the independence of tribunals comes in—I would

[Translation]

M. Grafstein: Voulez-vous dire par là que l'on a fait preuve dans un tel cas d'une ingérence en ce qui concerne le processus de prise de décision?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je dis que l'on n'accorde pas suffisamment d'intérêt à ce que les organismes de réglementation ont fait. Un certain nombre d'entre eux prétendent décider une question en fonction de certains types de politique alors qu'en fait il s'agit simplement de décider administrativement ce qu'il convient de faire dans une situation donnée.

M. Grafstein: Je dois répéter que j'ai fait l'expérience du fonctionnement d'un certain nombre de comités et celui de la radiodiffusion en est un bon exemple. Il est arrivé que des demandes chaudement contestées soient présentées à ce comité et je me suis aperçu que, lorsque l'intérêt du public était suffisamment éveillé, lorsqu'il y avait un grand nombre d'interventions publiques et de nombreux intérêts en jeu, les décisions étaient prises en fonction des probabilités.

Je pourrais vous citer d'innombrables décisions au cours desquelles les commissaires changeaient d'avis à chaque intervention à mesure qu'ils s'efforçaient de comprendre toutes les subtilités du problème. D'ailleurs, lorsque plusieurs groupes concurrents sont en présence, il est difficile de les différencier, tous ont l'air de présenter des arguments valables. La plupart des décisions que j'ai pu examiner étaient difficiles à prendre après avoir entendu toutes les parties en présence mais, finalement, on ne pouvait rien leur reprocher. Est-ce que cela répond à votre question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je pense que nous parlons de deux choses différentes. D'après moi, un organisme de réglementation tel que le Comité des transports aériens de la CCT est tout simplement là pour décider ce qu'il faut faire, sans laisser à quiconque la possibilité de juger du bien-fondé de ses décisions, en se prenant pour la Cour Suprême du Canada ou une institution de ce genre.

Je soulève cette question parce que je pense qu'il est nécessaire de disposer sous une forme ou sous une autre d'une procédure d'appel au sujet des décisions des commissions de réglementation . . .

M. Grafstein: Une procédure d'appel de type judiciaire?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, et vous n'en n'avez pas parlé.

M. Grafstein: Je pense qu'un appel de type judiciaire est important sur les points de droit . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, non excusez-moi. Je ne voulais pas parler de l'appel judiciaire mais d'une procédure d'appel prévue par la loi.

M. Grafstein: Une procédure d'appel politique auprès du Cabinet? Nous avons parlé de cette procédure d'appel en général et je pense qu'elle oblige la commission à revenir en arrière et à prendre la bonne décision. C'est la meilleure façon d'agir que j'ai pu trouver.

Donc, je suis tout à fait favorable à une procédure d'appel devant le Cabinet sur les grandes questions de politique mais je n'aimerais pas que le Cabinet, et c'est là que la question de

[Texte]

not like the Cabinet to substitute its judgment. If it is between A and B, I do not know if the Cabinet is any better off than the tribunal; but if it is between policy A and policy B, I can see the Cabinet saying that they want to really take a look at it; and I think that is the way Cabinet has really looked at it. If it has been a policy question, I think that they have dealt with it. If it has been a question between A and B, they have probably stayed away from it.

Mr. Crosby (Halifax West): Where we may want to make the recommendation that there should be appeals from the decisions of administrative or regulatory agencies, you do not necessarily object to or consent to . . .

Mr. Grafstein: I would not widen the appeal process. To look at the CRTC side, I would not widen the appeal process there. It is a very narrow appeal and I would keep it that way.

• 1740

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to very quickly run down your recommendations which, I may say, cover the ground that we have dealt with with other persons and associations that have come before the committee.

On keeping the public informed, of course, I agree with you, but how do you keep the public informed of the subordinate legislation which forms a great part of the regulatory field?

Mr. Grafstein: Well, for instance, I know that some regulatory agencies do not even have consolidated regulations. If you want to get all the regulations in one place, it is difficult to get an up-to-date regulation. So I think that if you make a recommendation, at minimum, the consolidated regulations should be available. You should not be able to promulgate a regulation unless the regulations are in a book and they are available to the public in a consolidated form. At a minimum, I think that that would be an important advance.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay.

On your second recommendation about appointments, I think we all have a problem there in terms of parliamentary review. We do not have a congressional system: the government of the day runs Parliament ultimately and a lot of us do not think that that is a good solution. But what would you think of more specification in the authorizing statute of the qualifications for an appointee?

Mr. Grafstein: I would rather have wider public scrutiny and less specification, because specification narrows the choices. For instance, if you happen to have been or were an executive or you own some shares in an airline, you would be exempted from being a regulator. So sometimes you end up going away from the field, even though there are some good and independent minds within the area that do not pertain. In other words, you tend to move away from a guy that happened to be working in the area. If you take a look at the CRTC, I do

[Traduction]

l'indépendance des organismes de réglementation intervient, leur substitue son jugement. Si l'on doit choisir entre A et B, je ne suis pas sûr que le Cabinet soit mieux placé que l'organisme de réglementation. Par contre si l'on doit choisir entre la politique A et la politique B, je peux très bien concevoir que le Cabinet souhaite intervenir, et c'est la politique qu'il a appliquée jusqu'à présent. Chaque fois qu'il a été question de politique, je pense que le Cabinet est intervenu. Chaque fois qu'il s'est agi de choisir entre A et B, il s'est probablement abstenu.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En supposant que nous recommandions la possibilité de faire appel des décisions prises par les corps administratifs ou les organismes de réglementation, vous n'êtes pas nécessairement pour ou contre . . .

M. Grafstein: Je n'élargirai pas quant à moi la procédure d'appel. Dans le cas du CRTC, je n'élargirai pas la procédure d'appel. C'est une possibilité d'appel très restreinte et qui devrait le rester.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je passerai rapidement en revue vos recommandations qui, je dois le dire, reprennent la plupart des questions soulevées par les différentes associations ayant déjà comparues devant ce comité.

Je suis d'accord avec vous, bien entendu, pour que le public soit informé, mais tenir au courant le public des législations secondaires qui constituent une grande partie du domaine de la réglementation?

M. Grafstein: Et bien, je sais par exemple qu'un certain nombre d'organismes de réglementation n'ont même pas de règlements consolidés. Lorsque l'on veut consulter tous les règlements existants en un seul et même endroit, il est difficile d'obtenir des règlements à jour. Je pense donc qu'une recommandation devrait prévoir au minimum que l'on puisse disposer de règlements consolidés. C'est ainsi que l'on ne pourrait promulguer un règlement que s'il figure dans un manuel mis à la disposition du public sous forme consolidée. C'est un minimum, mais je pense que ce serait là déjà un progrès.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien.

Passons maintenant à votre deuxième recommandation concernant les nominations. Je pense qu'il y a un problème en ce qui concerne le contrôle parlementaire. Nous n'avons pas un régime de type parlementaire, le gouvernement du jour dirige en fait le Parlement et nous sommes très nombreux à penser qu'il ne s'agit pas là d'une bonne solution. Que pensez-vous d'une loi d'habilitation précise concernant les qualifications des personnes nommées?

M. Grafstein: Je préfère un examen public plus approfondi car une loi précisant les qualifications requises réduit les possibilités de choix. Ainsi par exemple, si vous avez été directeur d'une compagnie aérienne ou si vous possédez des actions dans une société de ce type, il vous sera interdit de prendre la responsabilité de la réglementation. On sera donc obligé parfois de choisir des responsables ne connaissant absolument pas le domaine, alors qu'il existe des candidats intelligents, à l'esprit indépendant, auxquels on ne peut faire appel.

[Text]

not think there are any broadcasters now that sit on the CRTC. I think there should be a better balance.

So I come away saying that the restrictive covenants, if you will, almost restrict people from coming on. I would rather diminish those a little bit and exchange that for a public scrutiny, and to say, "Look it, he went through the bath of fire; here are what his interests are; here is what his background is". I would rather trade it off, if that was a trade-off. Maybe it is not a practical one, but I would rather go that route: less restrictions; less job specifications; a little bit more public scrutiny.

Mr. Crosby (Halifax West): Just on your third recommendation, the sunset clause, or death clause as you call it: I think that may be applied in some situations but not generally.

On parliamentary budget, control: I do not think we are ready for regulatory budgets.

Independent audience counsel: that is very interesting. Other people have mentioned that. What do you think of the danger that any person in that situation eventually becomes a tool of the system and does not function as an independent adviser?

Mr. Grafstein: If I might, I think I should tell you two things about that. First of all, the origins of my concern about that, because I do not act for public interest bodies: I usually act for people that are regulating.

Now, having said that an been at odds many times and violently disagreeing with consumer advocates, I still feel that they are a very important part of the function. In other words, if you are going through a public process, you have to go through the bath of an independent scrutiny. Too often, the CRTC counsel or the CTC counsel is too restricted in the scope that he is given by the regulator. I think an independent counsel sitting there would add another check. It is another bath of fire that somebody who wants a privilege or is seeking to maintain a privilege has to go through.

Now, let me give you just a bit of a story on . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Sorry, we are under time constraints here, as far as our questioning is concerned.

Mr. Grafstein: Well, I think this is relevant because it goes to the question of policy, and it will take only another minute or so.

I was involved in the drafting of the Department of Consumer and Corporate Affairs Act when it was established and one of the things that was a recommendation at that time and that I helped insert in the first drafts was an office of a consumer advocate in the Department of Consumer and Corporate Affairs. The draft legislation went back and forth between the various departments and Justice kept knocking out this clause, and the clause was essentially to establish,

[Translation]

En d'autres termes, on en vient à rejeter tous ceux qui connaissent le domaine. Prenons le cas du CRTC, je ne pense pas qu'il y ait à l'heure actuelle de radiodiffuseurs qui siègent au sein de ce conseil. Ce n'est pas normal.

Voilà pourquoi je dis que les restrictions légales empêchent souvent les gens qualifiés de se présenter. Je préfère donc ne pas être trop strict là-dessus et m'en remettre plutôt à un examen public et pour dire: «Voilà, le responsable n'a rien à cacher au public, voilà quels sont ses intérêts, voilà quelle est sa formation». J'adopterai plutôt ce genre de compromis si c'était possible. Peut-être est-il impossible de la mettre en pratique mais je préfère toutefois envisager ce genre de solution: moins de restrictions; moins d'exigences concernant les qualifications du poste, plus d'examen public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Au sujet de votre troisième recommandation, qui porte sur la clause d'expiration, je pense qu'il est possible de l'appliquer dans certains cas mais non de manière générale.

Au sujet du contrôle parlementaire du budget, je ne pense pas que nous soyons prêts à adopter des budgets réglementaires.

La création d'un avocat indépendant lors des audiences est très intéressante. D'autres personnes ont mentionné cette possibilité. Ne pensez-vous pas que cette personne risque de devenir en fin de compte un instrument du système et de ne plus jouer son rôle de conseiller indépendant?

M. Grafstein: J'aimerais, si possible, vous dire deux choses à ce propos. Je voudrais tout d'abord vous préciser d'où provient mon inquiétude parce qu'en règle générale je n'interviens pas pour le compte d'organismes de défense des intérêts publics mais pour les responsables de la réglementation.

Ceci étant dit, et après m'être opposé de nombreuses fois aux avocats des consommateurs alors que nous étions violemment en désaccord, je persiste à croire qu'ils jouent un rôle important dans le système. Pour être plus précis, chaque fois que l'on a une procédure publique il faut se soumettre aux aléas de l'examen indépendant. Trop souvent, la marge de manœuvre de l'avocat du CRTC ou de la CTC est trop limitée par le responsable de la réglementation. J'estime qu'un avocat indépendant permettrait d'assurer un contrôle supplémentaire et c'est le genre d'aléas auxquels doit se soumettre celui qui désire obtenir un privilège ou le conserver.

Laissez-moi vous raconter une petite histoire au sujet de . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre mais notre temps est limité pour poser des questions.

M. Grafstein: Je pense que c'est utile car cela nous ramène à la question des politiques. Je n'en n'aurai que pour une minute.

J'ai participé à la rédaction de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations et j'ai contribué à l'époque à faire inclure dans les premières rédactions de la Loi une recommandation voulant que l'on institue au sein du ministère de la Consommation et des Corporations un office de protection du consommateur. Les rédactions successives de la Loi ont fait plusieurs aller-retour entre les différents ministères et le ministère de la Justice supprimait systématiquement la clause

[Texte]

within the confines of the Department of Consumer and Corporate Affairs, a consumer advocate.

• 1745

The argument that was made at that time, which I disagreed with, was: how can you have responsible government on the one hand—ministers responsible to Parliament on the one hand—and then have a consumer advocate who could go and attack the wheat board or the milk board, or whatever, in the consumer interest, granted, I am in favour of an independent council.

Forgive me for taking an extra minute or two but I think it is an important part of history, and you will find tremendous bureaucratic objection to that particular proposition.

Mr. Crosby (Halifax West): I should make it clear that it is I who am under the time restraint.

Mr. Grafstein: I am sorry, excuse me.

Mr. Crosby (Halifax West): We have a certain amount of time allotted.

The Chairman: This will have to be your last question.

Mr. Crosby (Halifax West): That is exactly what I mean. The chairman has told me that this is my last question.

The Chairman: We will have a second round, Howard.

Mr. Crosby (Halifax West): I was not concerned with your concept because a much more important recommendation that you make is that of regulatory auditor, which we have had presented to us before in the form of suggestions of an ombudsman-type of officer who would review regulations.

Mr. Grafstein: This is different than that concept. This is not an ombudsman concept.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay. Let us take the auditors.

I have dealt, on the committee on public accounts, with the Auditor General and his problems, and one of the things that he says is that he cannot function effectively as an auditor general without a system in place that requires disclosure of information; and I would suspect, and would mention to you, Mr. Grafstein, that that may not work in itself unless the regulatory auditor then puts into operation a process by which regulations are exposed . . .

Mr. Grafstein: I accept that: I think there should be a pre-established performance index; and once you have a

[Traduction]

de l'institution d'un office de protection du consommateur au sein du ministère de la Consommation et des Corporations en disant à l'époque, une chose avec laquelle je n'étais pas d'accord, que l'on ne pouvait pas avoir d'un côté un gouvernement responsable et des ministres responsables envers le Parlement et, de l'autre, un office de protection des consommateurs qui pouvait se permettre d'attaquer la commission du blé ou du lait, etc., dans l'intérêt du consommateur.

J'ai dit à l'époque que cette distinction ne se justifiait pas, qu'il s'agissait simplement d'éveiller l'intérêt public et qu'il appartiendrait toujours en fin de compte à l'organisme de réglementation de prendre les décisions. Les personnes plus sages et, je dirais, conservatrices, sont toutefois restées sur leur position et ont dit: «Pas d'office de protection du consommateur». Je pense que cette attitude a été rétrograde. Je maintiens donc qu'il ne faut pas que ces choses soient financées publiquement. Lorsque des organismes d'intervention reçoivent des fonds publics, il leur est difficile de continuer à œuvrer dans l'intérêt du consommateur. Dans certains cas précis, lorsque d'importants privilèges sont accordés, je suis favorable à un avocat indépendant.

Excusez-moi d'avoir consacré une minute supplémentaire ou deux à cette question mais je pense qu'il s'agit là d'un point d'histoire important et que, sur ce point, vous devrez faire face à une sérieuse opposition de la part des bureaucrates.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais qu'il soit clair que c'est moi qui suis limité par le temps.

M. Grafstein: Ah, excusez-moi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Nous disposons d'un certain temps qui nous est alloué.

Le président: Ce sera votre dernière question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est bien ce que je vous disais. Le président me signale que c'est ma dernière question.

Le président: Nous aurons un deuxième tour, Howard.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me pose des questions au sujet de cette notion étant donné que vous nous faites une recommandation beaucoup plus importante en parlant d'un vérificateur de la réglementation, qui nous a déjà été proposé sous la forme d'un médiateur chargé de revoir la réglementation.

M. Grafstein: Les deux notions sont différentes, il ne s'agit pas ici d'un médiateur.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Très bien. Parlons du vérificateur.

J'ai eu à connaître au sein du Comité des comptes publics des problèmes du vérificateur général. L'une des choses qu'il nous a dites c'est qu'il lui est impossible d'exercer normalement ses activités en tant que vérificateur général en l'absence d'un système exigeant une certaine divulgation de l'information et je crains, je vous pose la question, M. Grafstein, que l'on ne puisse penser à instituer la charge de vérificateur de la réglementation si l'on ne dispose pas d'un certain système d'information sur les règlements . . .

M. Grafstein: Je suis d'accord avec vous; je pense qu'il faudrait établir à l'avance un indice de rendement et que le

[Text]

performance index—and I would suggest what the parameters of that performance index should be—then the regulatory auditor says, “Okay. Based on the number of applications, speed, effectiveness, timeliness . . .”: there are a number of parameters, and he can grade them.

That is the type of overview I mean, and most of that information could be placed in a statistical sort of index. A performance index could be established for each agency: it will be different for each agency. And I do not think it will be that difficult. In other words, I am not talking about minute things: I am thinking of broad major problems.

The Chairman: Howard, with your permission, we could come back to you on a supplemental round.

Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

You have talked in your recommendations about the death clause or, as some refer to it, the sunset legislation, on many of the regulations that come into effect.

Mr. Grafstein: I prefer the word “death” as opposed to “sunset”.

Mr. Anguish: Okay. We will use the word “death”, then—the death clauses.

The fears that I have heard come up from some of the departments and agencies that govern regulations was that sometimes a regulation is overlooked, and when it comes to the end of a period where they have many regulations that are going to die in the very near future, this could have very detrimental effects on the economy of the country, on the workings of some of the businesses or some of the agencies that are regulated.

I would like to have your comments on that, as to what the harmful effects are of the death clause; and whether you have weighed those against the benefits; and how you would arrive at recommending a death clause for all the regulations?

Mr. Grafstein: Well, let me start with the Bank Act. I think that to have a ten-year review of the Bank Act is of vital importance to the country, and it may very well be that by deferring it, we may be furthering the public interest; but I do not think so, in my view.

All of these recommendations entail risk and costs, and I do not make them lightly; but I would rather, on balance, say that a regulation which is so broad should have to have a scrutiny. It means that, fine, some of these things will be rubber-stamped back into law I accept that; but it will still require that somebody, quite independent of everything else he is doing in government, sit down once every five years or once every ten years and say, “Hey, do we really need this? Do we really need that?” That is, in effect, effective regulation. So I recognize the dangers but, on balance, I would say that I would rather import that than have a free-form type of regulation.

[Translation]

vérificateur se prononce ensuite en fonction de critères tels que le nombre de demandes, la rapidité, l'intervention, l'efficacité, le respect des délais . . . Il y a un certain nombre de paramètres comme cela et il pourra les classer.

Voilà le genre de contrôle que j'envisage, et la plupart des informations pourraient être exprimées sous forme statistique. Un indice de rendement pourrait être établi pour chacun des organismes; il serait différent suivant les organismes. Je ne pense pas que cela soit difficile. D'ailleurs, je ne me réfère pas à des détails; je pense aux problèmes majeurs.

Le président: Avec votre permission, Howard, je reviendrai à vous plus tard. Je donne la parole à M. Anguish.

Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Vous nous avez parlé dans vos recommandations de la clause d'expiration, que certains appellent législation de temporarisation, concernant nombre de règlements qui entrent en vigueur.

M. Grafstein: Je préfère parler «d'expiration» plutôt que de «temporarisation».

M. Anguish: Bien. Nous parlerons donc d'expiration.

De nombreux ministères et organismes chargés de faire appliquer des règlements nous ont dit qu'ils craignaient que l'on ne sous-estime l'importance des règlements au moment où ils viennent à expiration et que cela ait des effets très préjudiciables sur l'économie du pays, sur le fonctionnement de certaines entreprises et sur les activités de certains organismes réglementés.

J'aimerais que vous nous précisiez quels sont à votre avis les dangers de la clause d'expiration et s'ils sont compensés largement par ces avantages. Pour quelle raison recommandez-vous qu'une clause d'expiration figure dans l'ensemble des règlements?

M. Grafstein: Je commencerai par la Loi sur les banques. Je pense qu'une révision de la Loi sur les banques tous les dix ans revêt une importance fondamentale pour le pays; il est possible que l'on agisse dans l'intérêt du public en repoussant cette révision, mais je ne le pense pas.

Toutes ces recommandations ont leurs risques et leur coût et je ne les fais pas à la légère, mais je suis persuadé que, tout bien compté, une réglementation aussi large doit être réexaminée périodiquement. Je sais bien qu'une grande partie de la réglementation va être reconduite telle qu'elle dans la loi mais j'accepte cet inconvénient car il faudra quand même qu'un corps indépendant, quel qu'il soit, se penche tous les cinq ans ou tous les dix ans sur ce genre de chose et se demande: «Est-ce nécessaire? Avons-nous vraiment besoin de cela?». C'est ce qui fait, dans la pratique, une réglementation efficace. Je reconnais les dangers d'une telle façon de procéder mais, tout bien réfléchi, je suis prêt à les accepter plutôt que d'avoir une réglementation à durée illimitée.

[Texte]

• 1750

If you look at the Food and Drugs Act, there is stuff in there that you could clean out. There is stuff in the CRTC regulations that you could clean out. Nobody has the energy or the requirement to do it.

Death clauses are like a closing date. Lawyers know that they have got to put all their pieces of paper together by a closing date. I think regulators should be in the same boat—and I do not think there would be any cost to the public interest.

Mr. Anguish: Accepting the fact that some of them would be, in fact, rubber-stamped, though, could we not just have a systematic review of all regulations as opposed to a death clause?

Mr. Grafstein: No. If you have any experience with uniform law reform commissioners across the country, you will know that we have been reforming the Canada Corporations Act, and it goes on and on and on and on; the Copyright Act: on and on and on and on. Copyright should be changed—it should be changed. We have outmoded copyright principles in this country: they should be changed. You will not get it without death clauses. There is an inertia built into the bureaucracy where they think that major issues should provide an excuse from dealing with daily issues. It happens in Ottawa every day. This is the only way to bring it to account.

Mr. Anguish: So you feel in your own mind that you have come up with this recommendation after weighing all the pluses and all the minuses?

Mr. Grafstein: I recognize the dangers but it is all the lesser of two evils. This is the least of a number of evils, in my view.

Mr. Anguish: Your next statement also concerns me a little bit. The parliamentary budgets—we have referred to them as regulatory budgets; and I was wondering if we were, in fact, talking about the same thing.

Mr. Grafstein: The same thing.

Mr. Anguish: Well, we will call it a regulatory budget, I guess.

Mr. Grafstein: Yes. The annual budget of a regulatory tribunal.

Mr. Anguish: We have been dealing with that under the assumption that it would include the cost to the regulated, the cost of enactment . . .

Mr. Grafstein: No, I do not mean that. I mean the cost—the annual appropriation, if you will—for a regulatory tribunal. Five million, ten million—whatever that dollar amount is. I think that is the time when you sit down . . .

Mr. Anguish: Yes, okay.

Mr. Crosby (Halifax West): But you say “indirect costs”.

[Traduction]

Il y aurait par exemple beaucoup de choses à élaguer dans la Loi sur les aliments et drogues ou dans la réglementation du CRTC. Personne n'a l'énergie ou la volonté de le faire.

Les clauses d'expiration opèrent comme les dates limite de clôture; les avocats savent qu'il faut que tous leurs documents soient prêts avant la date limite de clôture. Je ne vois pas pourquoi les responsables de la réglementation ne seraient pas tenus aux mêmes obligations et je ne pense pas que l'intérêt public aurait à en souffrir.

M. Anguish: Si vous admettez que dans les faits un certain nombre de règlements seront reconduits tels quels, pourquoi ne pas les réviser systématiquement plutôt que de prévoir une clause d'expiration?

M. Grafstein: Non. Si vous aviez œuvré en compagnie des commissaires de la réforme du droit uniforme dans ce pays vous sauriez que l'on a réformé la Loi canadienne sur les sociétés, et que ça n'en finit pas, la Loi sur le droit d'auteur, et que ça n'en finit pas, alors que, par exemple, la Loi sur le droit d'auteur devrait être changée, il faut qu'elle soit changée. La notion de droit d'auteur telle qu'elle est appliquée dans ce pays est dépassé, il faut qu'elle soit changée. On ne peut y parvenir en l'absence de clauses d'expiration. Il y a une certaine inertie de la bureaucratie qui veut que les grands problèmes soient une excuse pour ne pas traiter les affaires courantes. On en voit un exemple à Ottawa tout les jours. C'est là la seule manière d'y porter remède.

M. Anguish: Pensez-vous en être venu à votre conclusion en ayant pesé exactement le pour et le contre?

M. Grafstein: J'ai mesuré tous les dangers mais, entre deux mots, choisissons le moindre. A mon avis, il y a d'ailleurs un certain nombre d'autres dangers beaucoup plus grands qui nous guettent.

M. Anguish: La déclaration que vous faites par la suite m'inquiète quelque peu. Vous nous parlez de budget parlementaire alors que nous parlons de budget de la réglementation; je me demande si nous parlons de la même chose.

M. Grafstein: C'est la même chose.

M. Anguish: Nous parlerons donc de budget de la réglementation, j'imagine.

M. Grafstein: Oui, c'est-à-dire du budget annuel de l'organisme de réglementation.

M. Anguish: Nous sommes partis à ce sujet de l'hypothèse que l'on tiendra compte du coût que cela suppose pour les assujettis à la réglementation, du coût de l'élaboration . . .

M. Grafstein: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux parler du coût du crédit budgétaire accordé annuellement à un organisme de réglementation. Cinq millions, dix millions de dollars, je ne sais pas. Je pense qu'il faut se mettre à réfléchir . . .

M. Anguish: Oui, d'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous nous parlez pourtant de «coûts indirects».

[Text]

Mr. Grafstein: Well, when I say "indirect costs", I do not mean the cost to the consumer—I should clarify that. I really mean the cost to the taxpayer.

The Chairman: You mean, the direct expenses of the tribunal?

Mr. Grafstein: Yes, the direct expenses of the tribunal. If there is to be an overview there, I am more concerned with the one than the other. I have imported two ideas there, you are quite right—I am more concerned with one than the other. The other one would be much more difficult to measure.

Mr. Anguish: The cost on the regulated—what are your views on that? Should there be regulatory budgets there as well?

Mr. Grafstein: Well, I saw your recommendations and some of the comments with respect to that, and I am of two minds on that. I mean, I know that if, for instance, at CRTC, you increased Canadian content, it is going to cost—it is going to cost more money: the direct cost of the thing. I would say that if there is a determination of public interest that it should cost more, I am in favour of it.

If you are worried about the secondary cost, the unintended cost of regulation, the cost of maintaining regulatory files and all the rest of it, I think that that should be scrutinized. I am less concerned about that. I know some people are very, very concerned about «cost of regulation», bureaucratic red tape and all the rest of it, but I am not all that concerned about that. Some are, and I am not undermining what they are saying; but that is not one of my priorities.

• 1755

Mr. Anguish: I would like to take this just a bit further. The suggestion is that the federal government should produce and that Parliament should give approval to a regulatory budget that establishes limits on the level of costs that any department or agency can impose on the private sector through its regulatory activities.

Mr. Grafstein: Look, I am speaking against my own interest here but I think it is important to get a candid view.

It does cost a lot for regulation, there is no question about it, but I can tell you that sometimes—in the public interest, and even though it costs a lot of dollars—sometimes I think it is important to extend regulation. The problem with that theory, which is a sound theory, but the problem with that theory is that somehow people are going to be focused on the cost, aside from the public benefit. There is a whole debate in Parliament about, "Gee, the CBC: \$500 million". You know, if I hear that again from anybody who is a responsible Canadian, I will say, "Five hundred million dollars—so what?" with all due respect to the late and lamented C. D. Howe, may he rest in peace.

To focus on the dollars without looking at the public good, to my mind, is not the way a national government should work. Dollars are important—so I made that comment because I am mindful of my business responsibility.

[Translation]

M. Grafstein: Quand je parle de «coûts indirects», je ne me réfère pas au coût pour le consommateur. J'aurais dû préciser ce point. Je parle du coût pour le contribuable.

Le président: Vous entendez donc par là les dépenses directes de l'organisme de réglementation?

M. Grafstein: Oui. S'il doit y avoir un contrôle, je me préoccupe davantage d'un cas que de l'autre. Dans le deuxième cas, l'évaluation sera beaucoup plus difficile à faire.

M. Anguish: Soit en ce qui concerne le coût pour les personnes assujetties à la réglementation. Quelle est votre opinion à ce sujet? Doit-on prévoir là aussi les budgets de la réglementation?

M. Grafstein: J'ai pris connaissance de vos recommandations et d'un certain nombre d'observations qui ont été faites à ce propos et j'hésite à me faire une opinion. Je sais par exemple que si l'on veut augmenter le contenu canadien au CRTC, il faudra davantage d'argent, c'est le coût direct de la chose. Si l'on détermine qu'il est dans l'intérêt public qu'il en coûte davantage, je suis tout à fait favorable à cette façon de faire.

Si l'on parle maintenant des coûts secondaires, des coûts non prévus de la réglementation, le fait de devoir tenir des dossiers de réglementation et ce genre de chose, je pense qu'il convient d'examiner la question mais je m'en préoccupe moins. Je sais qu'un certain nombre de gens s'inquiètent beaucoup du «coût de la réglementation», des paperasseries administratives et des formalités de toute nature, mais ce n'est pas un de mes sujets de préoccupation. Certains s'inquiètent à ce sujet, je les comprends, mais ça ne fait pas partie de mes priorités.

M. Anguish: Allons un petit peu plus loin. Il s'agit de faire en sorte que le gouvernement fédéral élabore, et que le Parlement approuve, un budget de la réglementation plafonnant les coûts qu'un organisme ou qu'un ministère donné est en mesure d'imposer au secteur privé par l'entremise de sa réglementation.

M. Grafstein: Écoutez, ce que je vais vous dire est contraire à mon intérêt mais je pense qu'il est important de dépassionner le débat.

La réglementation est coûteuse, on ne peut le nier, mais j'affirme que dans l'intérêt du public, même s'il faut y consacrer une grande quantité de dollars, il est parfois important d'étendre la réglementation. Cette théorie a ses mérites mais la difficulté c'est que les gens vont se braquer sur les coûts, sans considérer l'intérêt public. Tout le monde parle au Parlement des 500 millions de Radio-Canada. Si j'entends encore un canadien responsable me mentionner ce chiffre je lui dirai: «Cinq cents millions de dollars, et alors» avec tout le respect que je dois à notre regretté C. D. Howe, que Dieu ait son âme.

A mon avis, ce n'est pas en regardant les sommes dépensées sans tenir compte de l'intérêt public qu'un gouvernement national fait preuve de responsabilité. Bien entendu, la question monétaire est importante et je ne fais cette observation

[Texte]

Mr. Anguish: Good. I am in total agreement with you on that.

I have a couple of other questions that I would like to ask you that do not really have anything to do with what you have raised in your presentation to us. One is—what was that?

Mr. Grafstein: It was a comment about government advertising. I have nothing to do with government advertising. I have to deal with other forms of advertising but not government advertising.

Mr. Anguish: One question is about the idea of funding public interest groups so that they can take an active part as interveners. The three areas that we have heard about would be, first, funding public interest groups directly from a government department or agency; a second one would be funding those public interest groups through a central group within government; and a third, funding a public interest advocate to intervene on behalf of public interest groups. Do you favour such funding, and if so, through what means? Or do you have an alternative to that?

• 1800

Mr. Grafstein: Well, no.

First of all, I do not think that a public interest advocate, outside the regulatory sphere, should get any dollars from government unless he can go and satisfy some people in the private sector that what he is doing is worthwhile. In other words, I believe in matching grants. If he can go and raise, say, \$100,000 for a public interest advocacy first, then I think he should be entitled to matching grants. In other words, he must justify to at least some taxpayer that what he is doing is going to be worthwhile.

The Chairman: Are you referring to one individual or a group there?

Mr. Grafstein: Either a group or an individual.

Mr. Anguish: This is for the whole funding concept?

Mr. Grafstein: For the whole funding concept, I believe in matching grants.

As to the concepts I have mentioned here, I think it should be the tribunal's responsibility to set up a separate office, as they do in the United States where they have the public defender. I think there should be a consumer advocate in certain of these agencies.

I know that one of the members here appeared with me before the CTC, and I think it would have been very good for the public interest interveners if, in fact, there had been a strong and independent consumers' advocate participating in those processes. We would have ended up saving, I think, a lot of time and effort and energy.

So, I believe in both. If you can get an outside public intervener and he can get matching grants, fine; but I think that in key areas, where there is a social policy involved, or a

[Traduction]

que parce que j'ai conscience de mes responsabilités professionnelles.

M. Anguish: Très bien. Je suis totalement d'accord avec vous sur ce point.

J'ai deux ou trois autres questions à vous poser qui n'ont pas grand chose à voir avec ce que vous nous avez dit lors de votre intervention. L'une est: «Qu'est-ce que cela?»

M. Grafstein: C'est un commentaire au sujet de la publicité du gouvernement. Je n'ai rien à voir avec la publicité du gouvernement. Je m'intéresse à d'autres formes de publicité mais pas à la publicité du gouvernement.

M. Anguish: L'une d'entre elles porte sur le financement des groupements d'intérêt public pour qu'ils puissent intervenir de manière active. Trois types de solutions nous ont été proposés: Un financement direct des groupements d'intérêt public par l'entremise d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement, le financement des groupements d'intérêt public par un service central du gouvernement et, enfin, le financement d'un défenseur de l'intérêt public chargé d'intervenir au nom des groupements d'intérêt public. Êtes-vous en faveur d'un tel financement, et par quel moyen? Avez-vous une autre solution à proposer?

M. Grafstein: Non.

Tout d'abord, je ne pense pas qu'un défenseur de l'intérêt public étranger au domaine de la réglementation puisse bénéficier des dollars du gouvernement à moins de pouvoir convaincre certaines parties du secteur privé qu'il accomplit une œuvre utile. En d'autres termes, je suis partisan d'une subvention équivalente aux sommes déjà recueillies. Si quelqu'un est en mesure de recueillir \$100,000 pour défendre les intérêts du public, je pense qu'il devrait pouvoir bénéficier d'une subvention équivalente. Il faut qu'il puisse justifier que certains contribuables au moins estiment que son travail est utile.

Le président: Faites-vous allusion à un groupe ou à une personne ici?

M. Grafstein: A l'un ou à l'autre.

M. Anguish: Ceci s'appliquerait à l'ensemble du financement?

M. Grafstein: A l'assemblée du financement, je suis partisan de cette formule.

Pour en revenir au principe que j'ai indiqué, j'estime qu'il appartiendra à l'organisme de réglementation d'instituer un bureau indépendant comme cela se fait aux États-Unis lorsque l'on a un défenseur de l'intérêt public. Il faut qu'un certain nombre de ces organismes ait un avocat des consommateurs.

Je sais que l'un des membres de ce comité a comparu avec moi devant la CCT et j'estime qu'il aurait été très bon, dans l'intérêt du public, qu'un avocat des consommateurs déterminé et indépendant ait pu intervenir. On pourrait ainsi économiser beaucoup de temps et d'énergie.

Je suis donc partisan des deux formules. D'une part, un défenseur extérieur des intérêts publics qui pourrait obtenir des subventions en fonction de l'argent qu'il aura recueilli par

[Text]

consumer policy involved, I like the idea of an independent counsel with an independent budget.

Mr. Anguish: I believe Mr. Berger has a supplementary question to ask.

Mr. Berger: Yes, a supplementary question.

We have seen a group, the Consumers' Association of Canada, who have, really, a laudable program, the regulated industries program, and they have explained to us some of their efforts in raising funds and the difficulties they have, because, you know, an increase of \$3 or \$4 on somebody's phone bill is a pretty remote interest but when you add it all up together, it adds up to a lot.

So the question is that basically they have said: "Look, we cannot . . ." and I think that this is the message that they were giving us, but you can correct me if I am wrong, anybody here . . . "we cannot go out and raise any substantial amounts of money". Therefore if we take your principle of matching grants, they are going to go out of business if that were the recommendation we were to make on that and our recommendations were adopted.

Mr. Grafstein: There is a consumer advocate, or a public advocate, who has sought my assistance in lobbying, if you will, government agencies to give him funds, and I have done that, even though he has been a vitriolic and hot adversary with me before a number of tribunals.

Maybe the Consumers' Association of Canada, because of history, should be dealt with as a different cast. I am talking about other people. There are a number of organizations springing up across the country, and they may say that they are legitimate and that they want to get some dollars. I think that they should have to show that they have got some sizeable dollars that they have been able to gather before.

Mr. Berger: Some people have suggested to us a number of criteria to determine whether a group like that should get funding, based upon their track record, as you say: their history, the responsibility they have shown, and so forth. If we could develop some principles like that on which to base core funding, would you go along with that?

Mr. Grafstein: I would agree with that, yes.

Mr. Berger: Okay.

Mr. Anguish: I have one final question, Mr. Chairman. The question concerns the concept that was brought to us by the Canadian general standards board and it is the idea of voluntary consensus to set standards whereby the regulated and any interveners could get together and work out a regulation together—that they would arrive at that by consensus, with maybe sometimes each side having to compromise a bit to arrive at that; and that once they would arrive at that, that that becomes the government's regulation. Do you feel that that is a workable solution to some of our regulations?

[Translation]

ailleurs et, dans certains secteurs particuliers qui font intervenir des politiques sociales ou des politiques touchant le consommateur, j'aimerais qu'un avocat indépendant ayant un budget indépendant puisse intervenir.

M. Anguish: Je pense que M. Berger a une question supplémentaire à poser.

M. Berger: J'ai en effet une question supplémentaire à poser.

Nous avons eu l'occasion d'entendre l'Association canadienne des consommateurs dont le programme, qui s'intitule «programme des industries réglementées», est tout à fait remarquable. Cette association m'a fait part de ses difficultés à recueillir des fonds car, bien sûr, lorsque l'on s'occupe d'affaires qui, au niveau individuel, ne représentent peut-être que 3 ou 4 dollars sur une note de téléphone, il est difficile d'intéresser le public alors que les sommes totales en jeu peuvent être considérables.

Donc, cette association nous dit en substance, quelqu'un d'entre vous me corrigera si je me trompe, «nous ne pouvons tout simplement pas nous adresser au public et recueillir de grosses sommes d'argent». Si donc, on adopte le principe des subventions équivalentes aux fonds recueillis que vous préconisez, cette association n'ira pas loin.

M. Grafstein: Il m'est arrivé de prêter assistance à un défenseur des intérêts du public et des consommateurs qui voulait faire pression sur certains responsables, et pourtant je l'avais eu comme adversaire acharné devant un certain nombre d'organismes de réglementation.

Peut-être pourrait-on envisager d'accorder un traitement d'exception à l'Association canadienne des consommateurs, pour des raisons historiques. Je parle d'autres organisations, de celles qui apparaissent de toute part dans le pays et qui vont nous dire, je défends des intérêts légitimes et je veux être subventionnée. J'imagine qu'il faudrait qu'elles soient d'abord en mesure de nous prouver qu'elles ont pu déjà recueillir quelques dollars au préalable.

M. Berger: On nous a déjà proposé un certain nombre de critères nous permettant de déterminer à quel moment le financement d'un tel groupe est justifié en fonction de ce qu'il a réalisé dans le passé, de son histoire comme vous dites, de son sens des responsabilités, etc. Seriez-vous d'accord avec de tels critères de financement à la base?

M. Grafstein: Oui, je serais d'accord.

M. Berger: Très bien.

M. Anguish: Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président. Cette question a trait à la notion que nous a exposé l'Office des normes générales du Canada, soit celle d'un processus d'établissement des normes par consensus aux termes duquel les responsables de la réglementation et les personnes qui sont assujetties à celle-ci se réunissent et parviennent à une formulation définitive par consensus en faisant les concessions qui s'imposent. Une fois que la norme a été élaborée de cette façon, elle devient propre au gouvernement.

[Texte]

Mr. Grafstein: I certainly would say that that is a good mechanical way of getting some input; but once that is done, I still believe that there should be a public process involved because I think that is where you need the check. Sometimes it is the captive industry, in effect, ending up getting the type of result that it wants. I still think it should go through that sort of public process.

• 1805

Mr. Anguish: Do you not feel that the public interest could be well enough represented by the interveners who would come into that meeting to try and gather the consensus?

Mr. Grafstein: Sometimes yes; sometimes no. I mean, it depends; it very much depends.

You know, when Khrushchev first brought a five-year plan to Stalin—and this is another two-second story—Stalin sat there for hours on end while Khrushchev laid out the plans about how he was going to industrialize the country and how he had the agricultural plans all in place. It was a five-year plan—and he went on and on and on. And Stalin listened for about five or six hours. Finally, he took all the plans and threw them on the table, and said: “Okay, Khrushchev; I understand the plans, but what about the men?”

So my response to that is, yes, that might work in some instances, but it depends on the people. If they are good people, yes; if they are not good people, it will not work—it could hurt.

Mr. Anguish: Okay.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, Mr. Grafstein, I would just like to go back to what you have enumerated as your recommendation number seven, the regulatory auditor. I have become convinced, after listening to representations at this committee, that there has to be some kind of a super officer or person or agency to review regulations *ex post facto*, as they exist and as they are, to respond to complaints about the application of the regulations and to review . . .

Mr. Grafstein: That is not quite my concept.

Mr. Crosby (Halifax West): Right; but you are not too far off that.

Mr. Grafstein: Well, I am. I do not mean to interrupt but let me differentiate.

I do not think there should be an ombudsman to overview overview. Once you have gone through the regulatory processes, at a public policy hearing you have gone through it, I say that that is the end of it. Then at that stage, let us now see if the regulators are effectively dealing with those standards.

I do not believe in a super regulator, because that guy, that ombudsman, will start establishing standards across the whole board because of the problems he will have.

[Traduction]

Pensez-vous qu'il est possible de mettre cette solution en pratique?

M. Grafstein: Je pense sans aucun doute qu'il s'agit là d'une bonne technique d'intervention mais, cela dit, j'estime qu'il faut encore prévoir un certain type de procédures publiques car c'est là, à mon avis, que doit se faire le contrôle. Parfois, il s'agit d'une industrie repliée sur elle-même qui pourrait ainsi obtenir les résultats qu'elle désire. Il faut donc qu'il y ait une certaine procédure publique.

M. Anguish: Ne pensez-vous pas que l'intérêt public pourrait être parfaitement représenté par les tiers qui se joindraient à cette procédure afin de s'efforcer d'obtenir un consensus?

M. Grafstein: Dans certains cas, oui; dans d'autres non. Ça dépend; vraiment, ça dépend.

Vous savez, la première fois que Khrushchev a présenté un plan quinquennal à Staline, je vous promets que cette histoire sera courte, Staline est resté ainsi pendant des heures à écouter Khrushchev lui exposer son programme en lui expliquant qu'il allait industrialiser le pays et que la planification agricole était prête. Il s'agissait d'un plan quinquennal, l'exposé durait et Staline a écouté pendant cinq ou six heures. Il a fini par jeter tous les plans sur la table et par dire: c'est bien, Khrushchev, je comprends les plans, mais les hommes qui vont les appliquer?»

Ma réponse est donc la suivante: «Oui, dans certains cas cela va fonctionner, dans d'autres non, cela dépend des gens. Si les gens sont qualifiés, très bien, sinon, tant pis.

M. Anguish: Merci.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, monsieur Grafstein, je voudrais revenir sur votre septième recommandation, celle du vérificateur de la réglementation. Je suis convaincu, après avoir écouté les interventions qui ont été faites devant ce comité, qu'il faut que l'on puisse disposer sous une forme ou sous une autre d'une personne ou d'un organisme placé tout en haut afin de réviser la réglementation a posteriori, telle qu'elle existe, d'entendre les plaintes au sujet de son application et de passer en revue . . .

M. Grafstein: Ce n'est pas tout à fait mon système.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, mais vous n'en n'êtes pas très éloigné.

M. Grafstein: Et bien si. Je m'excuse de vous interrompre mais je voudrais faire certaines distinctions.

Je ne pense pas qu'il faut qu'un médiateur revoit ce qui a été revu. Une fois que l'on a suivi le processus normal de réglementation et que l'on a passé par les audiences publiques, j'estime que c'est terminé. A ce stade-là, il suffit de s'assurer que les responsables de la réglementation appliquent bien les règles qu'ils ont établies.

Je ne crois pas à la possibilité d'un responsable supérieur de la réglementation car cette personne, ce médiateur, devra se mettre à établir les normes dans tous les domaines en raison des nombreux problèmes qu'il va éprouver.

[Text]

I do not believe that. I think you should be measured against the standards within that regulatory environment, that particular social ambit—policy ambit. In other words, do not import the ideas from the CTC over to the National Energy Board.

Mr. Crosby (Halifax West): That is in the area that I am talking about: I am talking about subordinate legislation.

We are dealing by the way, in this committee primarily with subordinate legislation. It could even be argued that regulatory agencies are beyond our mandate.

Mr. Grafstein: I do not agree with the ombudsman, the hard second look. Once the process is finished, I do not believe in a hard second look. It is my view that that would stultify regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Regulation as in regulatory agencies or regulation as in subordinate legislation, or both?

Mr. Grafstein: Both.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: I have one short question.

You did not mention in your brief the problem of regulatory lag. Would you recommend that regulatory agencies like the CTC or the CRTC have a clause in their enabling legislation which would tie them to a decision within six months or three months?

Mr. Grafstein: Yes. That was the concept of the regulatory auditor, that you would say, "Okay, how fast are the decisions coming out?" and so on.

Mr. Deniger: You would do it through a regulatory auditor? You would not put it in their enabling legislation?

Mr. Grafstein: I would tend to do it more in the performance than in the other.

Mr. Deniger: Thank you.

Here is the problem that sometimes there is a major decision. Now, I can think of one or two major decisions that were before the CRTC where they were huge decisions, but they came out reasonably quickly. But I also saw decisions where there was, legitimately, a period of a number of months before they could come to grips with the enormity of a particular problem.

All I am saying is that if you do do a timeframe—and I do not disagree with it—do not make it too short. In other words, it should maybe 120 days at most. The problem with putting 120 days is that that may become the standard. So I must say I am ambivalent about that. I cannot make a strong recommendation one way or the other.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: Just one quick one; and it is inferred, I think, by some of the things you have said in here.

[Translation]

Je n'y crois pas. J'estime que l'on doit juger d'après les normes qui ont été établies au sein d'un environnement particulier, en fonction de la réglementation qui régit un secteur donné. En d'autres termes, on n'a pas à transposer la réglementation de la CCT dans le domaine régit par le Conseil national sur l'énergie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement ce dont je parle:

Je parle de législation subordonnée. En fait notre comité traite principalement de la législation subordonnée et l'on pourrait même soutenir que les organismes de réglementation ne font même pas partie de notre mandat.

M. Grafstein: Je ne crois pas à l'idée du médiateur, à un deuxième contrôle sévère. Une fois que la procédure d'élaboration de la réglementation est terminée, il n'y a plus à y revenir. Sinon, à mon avis, la réglementation en deviendrait...

M. Crosby (Halifax-Ouest): La réglementation telle qu'elle est élaborée par les organismes de réglementation, la réglementation subordonnée à la législation, ou les deux?

M. Grafstein: Les deux.

Le président: M. Deniger.

M. Deniger: J'ai rapidement une question à poser.

Vous n'avez pas parlé dans votre mémoire de la question du retard de la réglementation. Recommandez-vous que l'on incorpore à la législation portant constitution d'organismes de réglementation tels que la CCT ou le CRTC une disposition les obligeant à prendre une décision dans les trois mois ou dans les six mois?

M. Grafstein: Oui. C'est ce principe qui est repris dans la proposition du vérificateur de la réglementation qui devrait pouvoir demander à ses organismes: «Voyons dans quel délai vous prenez ces décisions».

M. Deniger: Demanderiez-vous à un vérificateur de la réglementation de le faire ou confieriez-vous cette tâche à la législation portant constitution de ces organismes?

M. Grafstein: Je choisirais de m'intéresser avant tout au rendement.

M. Deniger: Je vous remercie.

Parfois, il y a des décisions plus importantes à prendre. Je me rappelle une ou deux décisions très importantes qu'a dû prendre le CRTC, ce qu'il a fait dans des délais raisonnables. Il y a eu aussi des décisions qui ont pris des mois avant que le CRTC puisse légitimement réunir toutes les données d'un problème particulièrement épineux.

Je dis donc que si l'on doit fixer un délai limite, et je n'ai rien contre, il ne faut pas qu'il soit trop court. Pour être plus précis, il ne faut pas prévoir moins de 120 jours. Le problème, lorsque l'on fixe un délai de 120 jours, c'est que ça risque de devenir la norme. Mon opinion n'est donc pas très bien arrêtée sur cette question et je ne ferai pas de recommandation définitive dans un sens ou dans un autre.

Le président: M. Cook.

M. Cook: Juste une question rapide et qui découle, je pense, d'un certain nombre de choses que vous nous avez dites ici.

[Texte]

• 1810

You have a good deal of understanding of government, and here I am thinking of the power of the Public Accounts committee. In terms of looking for wastage, and examining budgets and how the money has been spent, what would be your view of having a similar very strong committee of Parliament whose chief function would be reviewing all regulations on an ongoing basis, and after reviewing such things, calling the CRTC, for example, and saying, "they, why have you not made this decision?"

Mr. Grafstein: I think that committee would be an appropriate check which would look at all the factors and say, "Here is the policy; here is the cost. Look what you are doing" I think that would certainly be a very good check provided that the committee had good staff. I think it is very important that committees of Parliament, to be more effective, afford the opportunity for people to work with committees in a particular area for a year or two or three.

Mr. Cook: Yes, I think we are on the same wavelength. Thank you, sir.

The Chairman: Mr. Grafstein, I just have a couple of questions.

I find it slightly incredulous that you would want a fullscale congressional hearing with cross-examination for appointees to boards but that you want to cut down the right to cross-examine at the board hearings themselves.

Mr. Grafstein: No, I made that specific comment with respect to a specific tribunal for a specific purpose. Do you want me to give you the distinction between the two?

The Chairman: Yes.

Mr. Grafstein: Well, I just think that the decision-maker comes to a post with, as I say, more power than you as a member of Parliament, with more power than a minister of the Crown. The indirect accountability of his appointment seven years out, to my mind, first, you know what his policies are—*sub ex post facto*

The Chairman: Okay, let us go back to the tribunal, then . . .

Mr. Grafstein: Okay, the tribunal.

The Chairman: . . . where you want to limit cross-examination. Which tribunals do you feel allow too much cross-examination?

Mr. Grafstein: Well, I think the CTC. There is mindless duplication, in terms of cross-examination, at the CTC.

Now, I must say that in recent years, there has been a determined effort by the regulators to reduce the amount of duplicate cross-examination, so it means a much tougher preliminary interrogatory process. I think there has been some

[Traduction]

Vous connaissez très bien le fonctionnement du gouvernement et je me réfère ici aux attributions du Comité des comptes publics qui passe en revue les budgets, examine la façon dont l'argent a été dépensé et s'assure qu'il n'y a pas eu de gaspillage. Ne pensez-vous pas que l'on devrait disposer sur ce même modèle d'un comité parlementaire dont la fonction principale serait d'examiner en permanence l'ensemble de la réglementation et, après l'avoir passé en revue, de dire par exemple au CRTC: «Pourquoi n'avez-vous pas pris telle ou telle décision?»

M. Grafstein: Je pense que ce comité constituerait un moyen de contrôle tout à fait approprié qui permettrait d'examiner l'ensemble des facteurs en jeu et de dire: «Voici quelle est la politique; voilà son coût; voyez ce que vous faites». Ce serait certainement un bon moyen de contrôle à condition que le comité puisse compter sur un personnel compétent. J'estime qu'il est très important pour leur efficacité que les comités parlementaires aient la possibilité d'offrir à leurs collaborateurs la possibilité de travailler pendant un, deux ou trois ans dans un secteur particulier.

M. Cook: Oui, je pense que nous sommes sur la même longueur d'onde. Je vous remercie.

Le président: M. Grafstein, j'ai juste deux ou trois questions à vous poser.

Je trouve un peu surprenant que vous préconisiez des audiences du Parlement en séance plénière comportant un contre-interrogatoire des candidats à des postes de responsabilité au sein des commissions mais que vous vouliez supprimer le droit de procéder à des contre-interrogatoire lors des audiences de ces commissions elles-mêmes.

M. Grafstein: Non, j'ai fait cette proposition au sujet d'un organisme de réglementation bien précis, dans un but bien précis. Voulez-vous que je vous donne des précisions?

Le président: Oui.

M. Grafstein: Bon, je pense que le responsable des décisions occupe un poste qui lui octroie plus de pouvoir que vous n'en avez en tant que député, plus de pouvoir même que n'en a un ministre de la couronne. À mon avis, le fait qu'il ait à rendre des comptes indirectement au bout de sept ans, après avoir occupé son poste, n'est pas suffisant. Tout d'abord je pense que vous savez quelles sont ses politiques . . .

Le président: Je suis d'accord avec vous, passons maintenant à l'organisme de réglementation . . .

M. Grafstein: Ah oui, l'organisme de réglementation.

Le président: Celui pour lequel vous voulez limiter la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire. Quel est l'organisme qui, à votre avis, recourt plus que de raison à la procédure de contre-interrogatoire?

M. Grafstein: C'est la CCT. La procédure de contre-interrogatoire fait double emploi à la CCT.

Je dois dire que ces dernières années les responsables de la réglementation ont fait des efforts pour éliminer ces doubles emplois de sorte que la procédure d'interrogatoire préalable est devenue plus stricte. J'estime qu'il y a eu quelques améliora-

[Text]

improvement. But I can tell you that on any small matter, say a small radio problem in northern Saskatchewan, to end up having to retain counsel—and you would not have retained local counsel; you would have retained senior counsel in the west, or from here—in a minor matter, would be just tremendously costly and not effective. You would not learn a heck of a lot more.

The Chairman: Which tribunal—?

Mr. Grafstein: The CRTC.

The Chairman: You think there is too much cross-examination before the CRTC?

Mr. Grafstein: No, I think that the process now is sound . . .

The Chairman: Okay.

Mr. Grafstein: . . . and they allow cross-examination in only very limited areas. I think it should be up to them to determine how best they can get that information.

The Chairman: You do not want an administrative procedures act, then, that would introduce rules of procedure for all tribunals across the board?

Mr. Grafstein: I am dead against that.

The Chairman: What do we do as a task force trying to bring types of fairness and rules of natural justice to boards?

Mr. Grafstein: Establish principles: timeliness, equity; but do not get into distinct standards. Do not import—that was the pitfall.

In the United States, they set up a uniform administrative conference. This was to be the conference that would overview all the administrative tribunals and standards, and all the rest of it. I think it took them five years before they could find a guy to head the job up. I think it was established during the Kennedy era, and so on, and I think you should examine, in your deliberations, the work of that administrative group to see whether or not that overview on the overview was really a salutary thing.

I believe, if you will, in policy objectives. I think you should leave the regulators to determine their rules but assume the rules of equity; but not import narrow and cumbersome legal procedures that I think really end up making it very difficult for them to come quick decisions.

The Chairman: Okay.

Just going back to appeals to Cabinet, I take it you believe in appeals to Cabinet from the CTC and the CRTC at present?

Mr. Grafstein: Yes. I think that they are narrow enough . . .

The Chairman: Well, take the EPA-CPA air matter. Do you believe that we should have rules for fairness and openness on those appeals?

[Translation]

tions. Mais je veux vous assurer que si, sur une question mineure, disons pur un petit problème de radio dans le nord de la Saskatchewan, vous avez dû retenir les services d'un avocat et pas de n'importe quel avocat, de l'un des meilleurs de l'ouest ou de l'est du pays, le coût n'est absolument pas justifié. Vous n'avez pas appris grand chose de plus.

Le président: Quel organisme de réglementation?

M. Grafstein: Le CRTC.

Le président: Pensez-vous qu'il y a trop de contre-interrogatoires devant le CRTC?

M. Grafstein: Non, je pense que la procédure maintenant est bonne . . .

Le président: Très bien.

M. Grafstein: Et n'autorise les contre-interrogatoires que dans des domaines très précis. J'estime que c'est à eux de déterminer quelle est la meilleure façon d'obtenir cette information.

Le président: Vous ne voulez donc pas d'une loi sur les procédures administratives établissant les règles de procédure que devraient respecter des organismes de réglementation?

M. Grafstein: Je suis totalement contre.

Le président: Que peut faire notre groupe de travail pour que les commissions appliquent des règles d'équité et de justice naturelle?

M. Grafstein: Poser des principes: traitement équitable, respect des délais. Il ne faut surtout pas fixer des normes précises, c'est là le danger.

Les États-Unis se sont dotés d'un organe d'uniformisation administrative. Cet organe devait être chargé de passer en revue l'ensemble des normes, des activités des organismes administratifs, etc. Je pense qu'il leur a fallu cinq ans pour trouver un responsable capable d'en prendre la direction. Il me semble que cet organe a été institué pendant la période Kennedy. Vous devriez examiner lors de vos délibérations le travail de cet organe administratif afin de déterminer si le contrôle des contrôleurs est une bonne chose.

J'estime que l'on doit laisser aux responsables de la réglementation le soin de déterminer leurs propres règles en s'assurant qu'ils respectent des principes d'équité. Par contre, ce n'est pas en empruntant des règles judiciaires strictes et rigides que ces responsables parviendront à prendre rapidement des décisions.

Le président: Très bien.

Je reviens sur les appels présentés au Cabinet. Il me semble que vous êtes en faveur des appels devant le Cabinet des décisions prises à l'heure actuelle par la CCt et le CRTC.

M. Grafstein: Oui. J'estime qu'ils sont suffisamment précis . . .

Le président: Considérons par exemple l'affaire aérienne EPA-CPA. Pensez-vous que l'on devrait établir des règles d'équité et de divulgation en ce qui concerne ces appels?

[Texte]

• 1815

Mr. Grafstein: Well, the only step that I would go is that I think that if somebody wishes to intervene, I believe at present he is entitled to get the papers, and I believe you should be able to respond to all the issues. But after that, I am not at odds with the Cabinet then making that decision.

The Chairman: You accept the concept of political accountability?

Mr. Grafstein: Yes, I do.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Grafstein, you have got me confused about your recommendation respecting a regulatory auditor, because you are saying:

This would be an adequate opportunity for the regulated to complain of the cost, the speed or the equity of regulation and voice those concerns directly to an officer of Parliament.

The other thing was that we call it a regulatory ombudsman.

Mr. Grafstein: All I am saying is that "ombudsman" means, in effect, that he has the power, if you will, to transform the regulations.

The Auditor General has the power to pinpoint and spotlight a particular problem and I think that the regulatory auditor should have that same type of recommending power. In other words, the Auditor General and a Cabinet minister may have a legitimate difference in terms of a particular issue, and in the same way an administrative tribunal might have a legitimate difference with the regulatory auditor. All I am saying is that I would keep it on an advisory basis as opposed to a mandatory basis or an overview basis.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, I agree, then.

Mr. Berger: What you are saying, then, is that there would not be a sort of automatic right of appeal to the regulatory auditor—it is not an appeal process.

Mr. Grafstein: No, it is not an appeal process.

Mr. Berger: It is somebody who examines the procedures and the way things are being carried out, and comments upon how the effectiveness and the efficiency of . . .

Mr. Grafstein: Yes; it is my understanding of how the Auditor General works. He makes recommendations to Parliament. He goes in, does an audit, and makes a recommendation. Then it is up to Parliament and the public to decide.

This gives, in my view, somebody who really feels abused by a regulation—and there are some that do, because there are unintended inconsequences of a regulation—a right after the regulatory process. This is a second kick at the can to bring some public pressure to change a regulation. I think that that is fair game.

[Traduction]

M. Grafstein: Je dirais seulement qu'à mon avis, si quelqu'un veut intervenir, il a le droit d'obtenir la communication des documents concernés et j'estime que l'on doit être en mesure de répondre à toutes les questions. Ceci étant dit, je n'ai rien contre le fait que le Cabinet puisse alors prendre la décision.

Le président: Vous acceptez la notion sur laquelle on doit rendre des comptes au pouvoir politique?

M. Grafstein: Oui, en effet.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Grafstein, vous m'intriguez avec votre recommandation au sujet du vérificateur de la réglementation parce que vous dites:

Ça donnerait la possibilité aux assujettis à la réglementation de se plaindre du coût, de la lenteur ou du manque d'impartialité de la réglementation en faisant connaître directement leurs griefs à un représentant du Parlement.

C'est ce que nous appelons recourir à un médiateur en matière de réglementation.

M. Grafstein: Je dis simplement que «médiateur» signifie cette personne aura le pouvoir de transformer la réglementation.

Le vérificateur général a le pouvoir de signaler et de mettre en lumière un problème particulier et j'estime que le vérificateur de la réglementation devrait avoir le même pouvoir. En d'autres termes, le vérificateur général et un ministre du Cabinet peuvent très bien être légitimement en désaccord sur un point particulier, de la même manière qu'un organisme administratif pourra avoir un désaccord légitime avec le vérificateur de la réglementation. Je dis tout simplement qu'il faut que ce vérificateur ait des pouvoirs consultatifs plutôt que des pouvoirs de contrôle et de modification.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En ce cas, je suis d'accord avec vous.

M. Berger: Vous nous dites donc qu'il y aurait en quelque sorte un droit automatique d'appel auprès du vérificateur de la réglementation . . . Ce n'est pas une procédure d'appel.

M. Grafstein: Non, ce n'est pas une procédure d'appel.

M. Berger: Il s'agit de quelqu'un chargé d'examiner les procédures et la façon dont les choses sont exécutées et de donner son avis concernant l'efficacité et la rentabilité de . . .

M. Grafstein: Oui, c'est la façon dont je conçois les fonctions du vérificateur général. Le vérificateur général fait des recommandations au Parlement. Il intervient, fait une vérification et présente une recommandation. Il appartient alors au Parlement et au public de décider.

Cela donne à mon avis la possibilité à quelqu'un qui se sent véritablement lésé par la réglementation, et ils sont un certain nombre dans ce cas car la réglementation a toujours des conséquences imprévues, le droit d'en appeler de la procédure de réglementation. Le public se voit accorder une deuxième

[Text]

The Chairman: Are there any further supplementary questions?

In conclusion, could I order that the submission of Mr. Grafstein be appended to our record as an exhibit?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Secondly, Mr. Grafstein, as usual, and quite expectedly, you have been controversial, provocative and extremely helpful, in spite of the very short time-frame that you have had to prepare for this. On behalf of the staff and members, might I thank you very much for your stimulating contribution.

Mr. Grafstein: I wish you well in your deliberations, Mr. Chairman.

An hon. Member: You have another couple of papers that, I believe, you were going to table?

Mr. Grafstein: Yes, I will table these two as well.

The Chairman: Excellent.

Lastly, before we adjourn, I will announce that our next meeting is tomorrow morning at 9.30, in this room, when we will be hearing from the Canadian Chamber of Commerce.

Again, thank you, Mr. Grafstein.

Mr. Grafstein: Thank you.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[Translation]

chance d'influer sur le cours de la réglementation. J'estime que c'est normal.

Le président: Il y a-t-il d'autres questions supplémentaires?

Puis-je maintenant ordonner que le mémoire de M. Grafstein figure parmi les pièces de notre dossier?

Des voix: Approuvé.

Le président: Je conclurai, M. Grafstein, en disant que comme toujours et comme l'on pouvait s'y attendre, vous vous êtes montré incisif, tranché et particulièrement utile en dépit du peu de temps que vous avez eu pour vous préparer. Au nom du comité et de son personnel je vous remercie particulièrement de votre contribution si stimulante.

M. Grafstein: Je vous souhaite beaucoup de succès lors de vos délibérations, monsieur le président.

Une voix: Vous avez deux ou trois autres documents que vous voulez déposer je crois?

M. Grafstein: Oui, je déposerai aussi ces deux documents.

Le président: Parfait.

Avant de nous quitter, je vous annonce que notre prochaine réunion aura lieu demain à 9 heures 30 dans cette même salle et nous entendrons la Chambre canadienne de Commerce.

Je vous remercie encore M. Grafstein.

M. Grafstein: Merci.

Le président: La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9.00 a.m.:

From the Business Committee on Regulatory Reform:

Mr. G. French, President, American Can;
Mr. R. Dowsett, President, Crown Life Insurance;
Mr. D. Walter, Vice-President, E.F. Walter Ltd;
Mr. R. Chaplan;
Mr. L. Thibault.

At 11:30 a.m.:

From the Public Interest Advocacy Centre:

Mr. N. Schultz;
Mr. G. Duncan.

At 2:00 p.m.:

From the Province of Ontario:

Mr. A. Gordon;
Ms. B. Ward.

At 5:00 p.m.:

Mr. J. Grafstein.

A 9 heures:

Du Business Committee on Regulatory Reform:

M. G. French, président, American Can;
M. R. Dowsett, président, Crown Life Insurance;
M. D. Walter, vice-président, E.F. Walter Ltd;
M. R. Chaplan;
M. L. Thibault.

A 11h 30:

Du Public Interest Advocacy Centre:

M. N. Schultz;
M. G. Duncan.

A 14 heures:

De la province d'Ontario:

M. A. Gordon;
M^{me} B. Ward.

A 17 heures:

M. J. Grafstein.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Friday, October 17, 1980

Le vendredi 17 octobre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 17, 1980
(45)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Chamber of Commerce: Mr. D. MacAllan, Vice-President, Imperial Oil Ltd. and Mr. A. Joslin, Director, Public Affairs, Molson Companies Ltd.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. MacAllan made a statement and, with Mr. Joslin, answered questions.

At 11:35 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, OCTOBER 17, 1980
(46)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Deniger and Peterson.

Witness: Professor Hudson Janish.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Professor Janish made a statement and answered questions.

At 1.10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 17 OCTOBRE 1980
(45)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Témoins: De la Chambre de commerce du Canada: M. D. MacAllan, vice-président, Imperial Oil Ltd., et M. A. Joslin, directeur, Affaires publiques, Molson Companies Ltd.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. MacAllan fait une déclaration puis, avec M. Joslin, répond aux questions.

A 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 17 OCTOBRE 1980
(46)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 45 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Deniger et Peterson.

Témoin: M. Hudson Janish.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Janish fait une déclaration et répond aux questions.

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, October 17, 1980

• 0936

[Text]

The Chairman: The committee will come to order. We are continuing our reference into regulatory reform. We are very happy to have with us today representatives of the Canadian Chamber of Commerce, led by Mr. MacAllan. Also appearing will be Mr. Joslin.

Before you start, may I say that we appreciate very much the fact that you responded to us in a very timely way. We know the deadline was very short and it has caused problems for the Chamber, and that you had to rush this through, but we know that your comments will be most useful to us, and again, thank you for being with us. Mr. MacAllan, I understand you are going to make a statement, and then we can proceed to questions.

Mr. D. H. MacAllan (Chairman, Government Operations Committee, Canadian Chamber of Commerce): Yes, Mr. Chairman. Perhaps I should introduce myself and Barry just a little bit more fully. My name is Douglas MacAllan. I am Chairman of the Government Operations Committee of the Chamber of Commerce. With me is Barry Joslin, who is a member of that committee and Director of Public Affairs, Molson Company.

We do want to thank the committee for this opportunity to appear and present the views of the Chamber. Because the Chamber, as you are aware, is a very broadly-based organization, the recommendations and thoughts we have and will be presenting to you are largely confined to process questions as opposed to specifics of particular regulatory matters.

As a Chamber, we do recognize there are very substantial pressures on governments to create new regulations, both from external forces and because of internal pressures. We also recognize that both in business and government, there is a view that the regulatory process is inhibiting business activity and the growth of the economy, that there are problems in management, and that that has been expressed in the original first ministers' reference to the Economic Council and through a variety of other appointments and activities, including the creation of this committee. For that reason, we believe the role of the committee and its opportunity to produce recommendations may perhaps reduce regulation, and certainly improve the process, is critical.

In the Chamber's view, the crux of the problem is really the need for good regulation and good regulatory process. In our introduction to the brief we have attempted to set down two factors which distinguish good regulation. I might just read those from the brief:

First, regulation must have a clear base in legislation and must adhere to the objectives of the legislation from

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Vendredi, le 17 octobre 1980

[Translation]

Le président: Le Comité est appelé à l'ordre. Nous continuons notre discussion sur la réforme réglementaire. Nous sommes heureux d'accueillir parmi nous aujourd'hui les représentants de la Chambre de Commerce du Canada, sous la direction de M. MacAllan. M. Joslin est également des nôtres.

Avant de débiter, j'aimerais souligner que nous apprécions beaucoup le fait que vous vous soyez rendu à notre demande, et ce, à un moment très opportun. Nous savons que la très courte échéance a causé des difficultés à la Chambre, et que vous avez dû vous préparer en toute hâte, mais vos commentaires nous seront des plus utiles et nous vous remercions de nouveau d'être des nôtres. M. MacAllan, je crois savoir que vous allez faire un exposé, et ensuite nous pourrions procéder aux questions.

M. D. H. MacAllan (président, Comité des opérations gouvernementales, Chambre de commerce du Canada): Oui, M. le président. Peut-être que je devrais me présenter, ainsi que Barry, juste un petit peu plus amplement. Mon nom est Douglas MacAllan. Je suis président du Comité des opérations gouvernementales de la Chambre de Commerce. Barry Joslin, qui m'accompagne, est un membre de ce Comité et il est directeur des affaires publiques de Molson Company.

Nous tenons à remercier le Comité de nous avoir fourni l'occasion de venir présenter les vues de la Chambre. Parce que la Chambre, comme vous le savez, est une organisation dont les bases sont très larges, les recommandations et opinions que nous allons vous présenter sont en grande partie confinées à des questions de processus, par opposition à des points spécifiques sur une matière particulière faisant l'objet de réglementation.

En tant que Chambre, nous reconnaissons le fait que les gouvernements font l'objet d'incitations très substantielles pour la création de nouveaux règlements, provenant à la fois de forces extérieures et de pressions internes. Nous reconnaissons également que, aussi bien dans le monde des affaires qu'au sein du Gouvernement, l'opinion est à l'effet que le processus de réglementation gêne les activités des entreprises et la croissance de l'économie et qu'il existe des problèmes de gérance. Ces difficultés ont été exprimées à la première conférence des premiers ministres au Conseil économique, ainsi qu'à travers une variété d'autres nominations et activités, y compris la création du présent Comité. C'est la raison pour laquelle nous croyons que le rôle du Comité et l'occasion qui lui est donnée de faire valoir des recommandations, peuvent peut-être diminuer la réglementation, et, certainement, améliorer le processus.

Le Chambre est d'avis que le besoin d'une bonne réglementation et d'un bon processus de réglementation, est au cœur du problème. Dans l'introduction de notre mémoire, nous avons tenté d'établir deux facteurs qui caractérisent une bonne réglementation. J'aimerais en faire la lecture:

«Une réglementation doit être basée clairement sur une loi et viser les objectifs de la loi de laquelle elle découle.

[Texte]

which it flows. This means that both the responsibility and accountability of Parliament applies no less to regulations than it does to legislation.

I might just comment that we appreciate the problems of parliamentary overload, the process problems which are involved in Parliament carrying out that responsibility, and we understand that in order to have a better process, there has to be some modification of the parliamentary process.

The second factor we have highlighted in the brief is that regulation, to be good regulation,

must meet the objectives of legislation in the most efficient and effective manner. This cannot be assessed without a complete consideration of the estimated costs and benefits of regulation.

Again, I might just comment that we appreciate the problem of conducting technically sound, cost-benefit studies, but in our view, the discipline of the cost-benefit analysis approach, even though rigid quantification of cost or benefits may not necessarily be achieved, is a worthwhile discipline in the development of regulation.

• 0940

What I thought I would do is simply run through a summary of the recommendations in the brief, and then Mr. Joslin and myself are prepared to try to be responsive to any questions on those recommendations or any other areas which you have an interest in exploring.

The recommendations have been grouped under a number of headings. The first is the Parliamentary Assessment of New Regulations, and there are three recommendations associated with that heading. First: "All appropriate standing committees of Parliament should have both the power and capability to review all regulations promulgated under federal statutes." Here we are thinking of committees which have program responsibility and where the regulations associated with those program activities could be reviewed in conjunction with or as part of that program responsibility.

Second: "Every regulatory impact-analysis prepared by the government, as well as the accompanying regulations, should be automatically reviewable by Parliament." Parliament should have the ability to make that review.

Third: "The government should, when introducing new legislation before Parliament, accompany this legislation with at least a clear indication of the type and content of whatever regulation will be required." We recognize here a risk of that process going too far and the consequent politicization, if you like, of areas of standard-setting or other things which really should have a sound technical and scientific base. We are not suggesting that that regulatory adjunct to the legislation be comprehensive, in the sense of specifying detailed standards or other criteria of that nature, but that it give a clear indication of the regulatory scope involved.

[Traduction]

Ceci signifie que le Parlement est aussi responsable des règlements qu'il l'est de la loi.»

J'aimerais ajouter que nous sommes conscients des problèmes de surcharge parlementaire et de ceux qu'occasionnent le processus parlementaire aux personnes qui doivent s'acquitter de leur responsabilité, et nous savons que pour en arriver à un meilleur processus, le processus parlementaire doit lui-même être modifié.

Le deuxième facteur que nous avons mis en évidence dans notre mémoire est à l'effet que, pour qu'une réglementation soit bonne,

elle doit rencontrer les objectifs de la loi de la façon la plus efficace et la plus effective possible. Une telle évaluation nécessite une étude complète des coûts et des bénéfices estimatifs de la réglementation.

Encore une fois, j'aimerais souligner que nous sommes conscients du problème que présente la conduite d'études valables en ce qui concerne les coûts et les bénéfices, mais nous sommes d'avis que l'approche de l'analyse des coûts et des bénéfices en vaut la peine dans l'élaboration d'une réglementation, même si une quantification rigide des coûts et bénéfices ne peut pas être atteinte. C'est un exercice valable dans l'élaboration d'une réglementation.

J'ai pensé faire simplement un sommaire des recommandations contenues dans le mémoire et ensuite M. Joslin et moi-même tâcherons de répondre à toutes les questions sur les recommandations ou tout autre domaine qui vous intéresse de discuter.

Les recommandations ont été regroupées sous plusieurs rubriques. La première est l'évaluation parlementaire des nouveaux règlements, et on y retrouve trois recommandations. La première est à l'effet que tous les comités parlementaires permanents appropriés devraient avoir à la fois le pouvoir et la compétence pour réviser tous les règlements promulgués en vertu des statuts fédéraux. Ici, nous pensons aux comités qui sont responsables de programmes et où les règlements reliés aux activités de ces programmes pourraient être revus en conjonction avec la responsabilité de ces programmes, ou comme en faisant partie.

Deuxièmement: l'analyse préparée par le Gouvernement en ce qui concerne l'impact de chaque règlement, accompagnée du ou des règlements, devrait automatiquement faire l'objet d'une révision parlementaire. Le Parlement devrait être habilité à faire une telle révision.

Troisièmement: lorsque le Gouvernement soumet une nouvelle législation au Parlement, elle devrait être accompagnée d'au moins une indication claire du genre et du contenu de la réglementation qui sera requise. Ici, nous sommes conscients que ce processus risque d'aller trop loin et, conséquemment, de politiser, si vous voulez, des domaines qui devraient réellement reposer sur de bonnes bases techniques et scientifiques. Nous ne suggérons pas que ce complément réglementaire à la législation soit complet en spécifiant les normes dans le détail ou autres critères de cette nature, mais qu'il donne une indication claire de l'ampleur de la réglementation impliquée.

[Text]

The second block of recommendations relates to the Parliamentary Review of Existing Regulatory Activity. The first recommendation is that:

In lieu of the broad use of sunset clauses or a separate regulatory review, the review of existing regulatory activity should be linked to the on-going system of review of departmental programs, which is slowly being improved to recognize the need for greater responsibility and control by Parliament.

The next area is the Powers of the Governor in Council:

The use of policy directives or the review of regulatory decision by Governor in Council should not be expanded without clear and pressing reason. In the instances where such actions are permitted, they should be subjected to the same public and parliamentary scrutiny as is recommended for new regulation.

There are three recommendations associated with Notice and Consultation: "Officials of federal departments and agencies should consult with interested individuals and groups as early as possible when regulatory intervention is contemplated." I might just expand slightly on that. There is, of course, always a concern about conflict of interest between the regulator and the regulatee. In the Chamber's view, we differentiate quite clearly between the application of regulation and the development of new regulation, and the consultation process we are talking about is primarily associated with the development of regulation as opposed to the application.

Secondly:

The federal government should establish a system to ensure that advance notice is given of new or revised regulations made under federal statutes. For example, the use of a regulatory calendar published at regular intervals appears to be a worthwhile step.

I think the orderliness of the process and the ability to understand what is coming up and to make representation or to have consultation on it is dependent upon a system of some sort.

• 0945

Thirdly, under Notice and Consultation:

Clear, well-defined criteria must be developed to establish the parameters and extent of government support of public interest groups.

That statement, of course, acknowledges that there are parties that are interested in the regulatory process beyond those directly affected by the regulation.

At a minimum, these criteria should relate to the breadth of the interest group and its ability to raise funds from its own constituency. Support should also be tied to clear and measurable activities rather than simply for sustaining purposes.

[Translation]

Le deuxième groupe de recommandations est relié à la révision parlementaire de l'activité réglementaire en existence. La première recommandation est à l'effet que,

au lieu d'utiliser un processus de révision réglementaire distinct, la révision des activités réglementaires déjà en existence devrait être reliée au système de révision des programmes ministériels actuels, qui est en voie d'amélioration en ce qu'il commence à reconnaître le besoin d'une plus grande responsabilité et meilleur contrôle parlementaires.

Le prochain domaine touche les pouvoirs du gouverneur en conseil.

L'utilisation de directives, ou la révision de décisions réglementaires par le gouverneur en conseil ne devrait pas être augmentée sans une raison claire et urgente. Dans les cas où de telles actions sont permises, elles devraient être soumises au même examen public et parlementaire qui est recommandé pour un nouveau règlement.

Trois recommandations sont reliées à l'Avis et Consultation: «Les fonctionnaires des ministères fédéraux et des organismes devraient consulter les individus et les groupes intéressés aussitôt que possible lorsqu'une intervention réglementaire est envisagée.» J'aimerais développer ce point un peu plus en profondeur. Il y a bien sûr, un danger de conflit d'intérêt entre la personne qui réglemente et celle qui est visée par la réglementation. Les membres de la Chambre voient une différence marquée entre l'application d'un règlement et l'élaboration d'un nouveau règlement, et le processus de consultation dont nous parlons est relié primordialement à l'élaboration d'un règlement par opposition à son application.

Deuxièmement:

Le Gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un système afin d'assurer qu'un avis soit donné d'avance lorsque des nouveaux règlements ou la révision de règlements est envisagée en vertu des statuts fédéraux. Par exemple, l'usage d'un calendrier réglementaire publié à intervalles réguliers, semble une étape propice.

Je crois que le bon ordre du processus, l'habileté de comprendre ce qui s'en vient et de faire des recommandations ou de la consultation, dépendent d'un système quelconque.

Troisièmement: sous Avis et Consultation:

«des critères clairs et bien définis doivent être élaborés afin d'établir les paramètres et l'étendue de la faveur gouvernementale aux groupes publics intéressés.»

Bien sûr, cet énoncé reconnaît qu'il y a des parties intéressées au processus réglementaire en dehors de celles que la réglementation affecte directement.

Tout au moins, ces critères devraient tenir compte de l'importance du groupe intéressé et de son habileté à ramasser des fonds de sa propre circonscription. L'encouragement devrait être accordé aux activités réelles et

[Texte]

We have two recommendations on Comment and Assessment:

A special regulatory impact analysis, assessing the costs, benefits and distributive effects of a proposal on both the government and the private sector should be prepared for every proposed new federal statute or regulation expected to have a significant impact on the private sector.

I have already commented that we recognize the difficulty of the technicality of that assessment, but that we think the discipline is worthwhile. Second: and, "Copies of each regulatory impact analysis and the draft regulations should be published and made available for inspection in advance."

That really is all I intended to do as an opening statement—to highlight the recommendations in the report. Mr. Joslin and I are prepared to try to elaborate or comment on those recommendations or on any other areas you would like to have us approach.

The Chairman: Thank you very much, Mr. MacAllan. Could we start the questioning please with Mr. Howard Crosby?

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman, and I want to thank the members of the committee for allowing me the privilege of proceeding first, because I have to return to Ottawa very shortly and I did want to have the opportunity to compliment the Canadian Chamber of Commerce on their presentation and thank them for being here today.

I always like to remind the committee that our mandate is to consider regulatory reform in the context of the burden that now exists on the private sector, and the persons who have come before the committee and have made presentations have not, to my knowledge, denied that there exists such a burden. I feel the focus of our attention should be placed on eliminating that burden, or reducing it to sensible and reasonable proportions, so I start with the assumption that there is too great a burden on the private sector through government regulation, and nobody has suggested to me that that is not the case. At the same time, of course, I, as I am sure all members of the committee and the Chamber of Commerce do, appreciate the necessity of protecting the Canadian consumer and Canadian citizens generally.

I am very happy that the Chamber of Commerce recognizes the general need for government regulation. We have had very few presentations to the effect that there should be de-regulation, total or partial. I think Canadian business and industry in the private sector is prepared to accept reasonable regulation. I think our job and the value of dialogues with organizations like the Chamber of Commerce is to establish what is reasonable regulation.

[Traduction]

évaluables, et non simplement dans le but de démontrer qu'en encouragement est, en fait, accordé.

Nous avons deux recommandations touchant la rubrique Commentaire et Évaluation:

Une analyse spéciale de l'impact de la réglementation, évaluant les coûts, bénéfices et effets de distribution d'une proposition sur le Gouvernement et le secteur privé, devrait être préparée pour chaque loi fédérale ou réglementation proposée, sujette d'avoir un impact significatif sur le secteur privé.

J'ai déjà commenté sur le fait que nous sommes conscients de la difficulté technique d'une telle évaluation, mais que nous pensons que l'exercice en vaut la peine. Deuxièmement: "L'analyse de l'impact de chaque réglementation et les ébauches des règlements devraient être publiées et rendues disponibles pour inspection à l'avance."

C'est vraiment tout ce que j'avais l'intention de présenter dans mon énoncé d'ouverture pour souligner les recommandations contenues dans le rapport. M. Joslin et moi-même sommes disposés à essayer d'élaborer ou de commenter ces recommandations, ou tout autre sujet que vous aimeriez que nous abordions.

Le président: Merci beaucoup M. MacAllan. Pourrions-nous commencer les questions avec M. Howard Crosby, s'il-vous-plait?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci Monsieur le président, et je veux remercier les membres du Comité de nous accorder le privilège de débiter parce qu'il nous faut retourner à Ottawa immédiatement et je voulais avoir l'occasion de féliciter les représentants de la Chambre de commerce sur leur présentation, et de les remercier d'être ici aujourd'hui.

Je tiens toujours à rappeler au Comité que notre mandat consiste à considérer la réforme sur la réglementation dans le contexte du fardeau qui pèse présentement sur le secteur privé, et les individus qui se sont présentés devant le Comité et qui ont fait des recommandations n'ont pas, en autant que je sache, nié l'existence d'un tel fardeau. Je crois que le point central de notre attention devrait viser à éliminer ce fardeau ou à le réduire à des proportions sensées et raisonnables. C'est la raison pour laquelle je débute sur l'assomption que la réglementation gouvernementale impose un fardeau trop lourd au secteur privé, et personne ne m'a laissé entendre que tel n'était pas le cas. En même temps, bien sûr, je suis convaincu, tout comme les membres du Comité et de la Chambre de Commerce, j'en suis sûr, de la nécessité de protéger le consommateur canadien et les Canadiens en général.

Je suis très heureux de constater que la Chambre de Commerce reconnaît le besoin général de la réglementation gouvernementale. Nous avons eu très peu de déclarations à l'effet qu'il devrait y avoir une dé-réglementation totale ou partielle. Je crois que le monde des affaires canadien et l'industrie du secteur privé sont prêts à accepter une réglementation raisonnable. Je crois que notre travail, et la valeur des dialogues avec les organisations telle que la Chambre de Commerce, est d'établir ce qu'est une réglementation raisonnable.

[Text]

In reviewing your brief and the summary of your recommendations, I notice you place a lot of reliance on the role of Parliament and on a parliamentary assessment and review of regulations and regulatory process. I think you are quite justified in asking Parliament to take that responsibility, but the fact is that members of Parliament do not have the kinds of powers and authorities that people perceive they have, or that may appear from any examination of the constitutional basis for Parliament. I have the same problems you have as a businessman. I come across a government regulation which I think is unreasonable or redundant or counter-productive, and I have the same problem in registering complaints about that regulation as a member of Parliament, as I do as a small businessman, if you can call a practising lawyer a small businessman. So, I realize you can call upon Parliament to exercise some responsibility, but at the same time we have to do that in a realistic way, and the only way you will accomplish that objective is to give members of Parliament as individuals, or as members of a committee, or some special agency of Parliament the kind of powers they would have to have to perform these functions. Nobody asks me as a member of Parliament to assess regulations, or even comment on them. So, just sort of to place them before Parliament may not accomplish what you seek to accomplish. I want to make it clear, Mr. MacAllan, that I want to help accomplish those goals you have set out in your submission.

• 0950

Now, I say all of that because I think what is required is some structure within the parliamentary system, whether it is a special committee or a continuing committee of Parliament or some other emanation of Parliament—the word “ombudsman” has been used. The person yesterday spoke about a regulatory auditor who would have the function of looking at regulations or accepting grievances or complaints about regulations, although frankly, in subsequent discussion, the presenter kind of backed off that and said he was not sort of setting up an ombudsman or suggesting that type of thing. I was wondering if you had given any thought to any kind of structures that might be established to implement your desire to have some parliamentary control of the regulatory process.

Mr. MacAllan: Well, the first three recommendations that we make I think are pertinent to the area you are discussing. The first one is the use of the standing committees of Parliament, which obviously implies they would have an ability to review what they chose to review, as opposed to simply things which were a reference to them, and that the standing committees—the structure which is generally related to the program activities of government—that those committees should have both the power and the capability to review the regulations pertinent to their area of expertise and knowledge. Now, I do not pretend to be an expert on parliamentary reform.

[Translation]

En révisant votre mémoire et le sommaire de vos recommandations, je note que vous vous appuyez fortement sur le rôle du Parlement et sur une évaluation et révision parlementaires des règlements et du processus de réglementation. Je crois que vous êtes bien justifié de demander au Parlement d'assumer cette responsabilité, mais la réalité est que les membres du Parlement ne possèdent pas les sortes de pouvoirs et l'autorité que la population croit qu'ils possèdent, ou qu'une examination de la base constitutionnelle du Parlement semblerait lui donner. En tant qu'homme d'affaires, j'ai les mêmes problèmes que vous. Lorsque je prends connaissance d'un règlement gouvernemental qui, à mon avis, est déraisonnable ou redondant, ou entrave la productivité, j'ai le même problème à déposer des plaintes sur ce règlement en tant que député, que j'en ai en tant que petit homme d'affaires, si vous pouvez appeler un avocat en pratique un petit homme d'affaires. Par conséquent, je me rends compte que nous pouvons demander au Parlement d'assumer quelques responsabilités, mais, en même temps, nous devons le faire de façon réaliste, et le seul moyen d'atteindre cet objectif est de donner aux députés, en tant qu'individus, ou aux membres d'un Comité, ou à un organisme spécial quelconque du Parlement, la sorte de pouvoir qu'ils devraient avoir afin de pouvoir accomplir ces tâches. Personne ne me demande en tant que député d'évaluer les règlements, ou même de les commenter. Par conséquent, le simple fait de les placer devant le Parlement peut ne pas avoir les résultats que vous recherchez. Je tiens à clarifier, M. MacAllan, que je veux aider à atteindre les objectifs que vous avez proposés dans votre soumission.

Si je dis tout ceci, c'est que je crois qu'une structure quelconque à l'intérieur du système parlementaire est nécessaire, que ce soit un Comité spécial, un Comité permanent du Parlement ou une autre émanation du Parlement... le mot «ombudsman» a été utilisé. Hier, l'individu a parlé d'un vérificateur réglementaire dont la tâche consisterait à étudier les règlements ou à recevoir les griefs ou plaintes au sujet des règlements, bien que franchement, lors d'une discussion subéquente, l'individu en question a quelque peu reculé en disant qu'il ne s'agissait pas de nommer un ombudsman ou de suggérer ce genre de chose. Je me demande si vous avez réfléchi quelque peu à la possibilité de la mise sur pied d'une structure quelconque, afin de voir se réaliser votre désir d'instaurer un contrôle parlementaire sur le processus de réglementation.

M. MacAllan: Bien, je crois que les trois premières recommandations que nous avons faites se rattachent au domaine que nous discutons. La première est l'utilisation des Comités permanents du Parlement et qui sous-entend, évidemment, qu'ils seraient habilités à réviser ce qu'ils choisiraient de réviser, par opposition à la révision restreinte aux affaires qui leur ont été référées, et que les Comités permanents, dont la structure est généralement reliée aux programmes d'activité gouvernementale, devraient avoir à la fois le pouvoir et la compétence de réviser les règlements pertinents à leur domaine d'expertise et de connaissances. Je ne me veux bien sûr pas expert en matière de réforme parlementaire.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): Sorry, Mr. MacAllan, specifically I want to know if you had given any thought to any structure. What I meant by that—perhaps I should have been a little clearer—was whether you had given any thought to the institution of an officer of Parliament, similar, say, to the Auditor General, who would check on regulations and receive complaints about regulations.

Mr. MacAllan: Yes, and we have not made that recommendation. We have felt rather that it should be linked to the parliamentary process of program review. I think there is a role for the Standing Committee on Regulation and other Statutory Instruments in terms of process questions and clarity questions, but we are placing reliance generally on the role of standing committees. Now, this obviously means a different structure of standing committees in the sense of probably more permanent members or staff associated with them—general expansion of the responsibilities of standing committees.

Mr. A. Barry Joslin (Member, Government Operations Committee of the Canadian Chamber of Commerce): I think it is important, if you want to distinguish between the regulatory process itself and the application or development of specific regulations. Our recommendations as far as standing committees of parliament are concerned apply essentially to regulations that deal with specific programs, and they should be reviewable by the appropriate standing committees. In the brief, although it is not a recommendation, we endorse the suggestion of a permanent standing joint committee on regulatory review, of the type that has been recommended by the current Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Whether it is necessary to go beyond that to have a form of regulatory auditor—I would contend probably not; the standing committee on regulatory review can marshal the process, can report back, recommend actions and so on, and if you couple that—link regulatory review to the appropriate program committees in the House with an in-depth regulatory review perhaps on a selective basis in conjunction with in-depth program reviews which are anticipated slowly to evolve over the next few years, I do not think you need to go much beyond that into the regulatory equivalent of the auditor general.

Mr. Crosby (Halifax West): I am very interested that your comments be a part of the record, because it is almost a case of whether you wade into the water or jump off the wharf. I personally feel the situation is that you have to jump off the wharf in order to stop the flow of regulations and then the lack of control over them. I do not think we can use the institutions that are in force. That is just my personal opinion. I suspect the Chamber of Commerce, like a lot of people, does not want to add yet another level of bureaucracy, yet another office . . .

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, monsieur MacAllan, je voudrais savoir si vous avez pensé à une structure particulière. Je veux dire ici, et j'aurais peut-être dû être un petit peu plus clair, c'est ceci: Avez-vous envisagé la création d'une fonction d'agent parlementaire semblable, dirions-nous, à celle du Vérificateur général, qui pourrait vérifier les règlements et entendre les plaintes formulées à cet égard?

M. MacAllan: Oui, et nous n'en avons pas fait la recommandation. Nous avons au contraire été d'avis qu'un tel mécanisme devait être relié au mécanisme parlementaire de la révision des programmes. Je pense qu'ici il y a un rôle très net à jouer pour le comité permanent des Règlements et autres textes réglementaires lorsqu'il s'agit d'étudier les questions et de les clarifier, mais en règle générale, nous nous fions au rôle des Comités permanents. Évidemment, ceci signifie une structure différente des Comités permanents, dans le sens qu'il faudra probablement augmenter le personnel qui y est rattaché, et étendre leurs responsabilités de façon générale.

M. A. Barry Joslin (membre, Comité des opérations gouvernementales de la Chambre de commerce du Canada): Je crois que ceci est important si vous voulez faire une distinction entre le processus de réglementation lui-même et l'application ou l'élaboration de règlements spécifiques. En autant que les Comités permanents du Parlement sont concernés, nos recommandations s'appliquent essentiellement aux règlements qui se rattachent à des programmes spécifiques, et ils devraient faire l'objet d'une révision par les Comités permanents appropriés. En bref, bien que ce ne soit pas une recommandation, nous adoptons la suggestion d'un Comité conjoint permanent sur la révision réglementaire, du genre de celui que recommandait le Comité permanent sur la réglementation actuelle, et d'autres instruments statutaires. En ce qui concerne la nécessité d'aller encore plus loin et d'avoir une sorte de vérificateur réglementaire, je dirais que ce n'est probablement pas nécessaire. Le Comité permanent sur la révision de la réglementation peut diriger le processus; en faire rapport; recommander les actions à prendre et ainsi de suite, et si vous ajoutez à ceci une révision réglementaire par les Comités des programmes appropriés dans la Chambre, avec une révision réglementaire en profondeur, peut-être sur une base sélective, en conjonction avec les révisions de programmes qui devraient évoluer lentement d'ici quelques années, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de chercher à établir l'équivalence d'un vérificateur général dans le domaine de la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je suis très heureux que vos commentaires fassent partie des dossiers, parce qu'il s'agit presque d'un cas où il faut décider si l'on doit entrer lentement dans l'eau ou sauter du quai. Personnellement, je crois que la situation est telle, qu'il vous faut sauter du quai afin d'arrêter l'inondation de règlements, puis le manque de contrôle sur eux. Je ne crois pas que nous puissions utiliser les institutions déjà en place. C'est seulement mon opinion personnelle. Je doute que la Chambre de Commerce ne veuille, non plus qu'un tas de gens, ajouter un autre palier de bureaucratie; encore un autre bureau . . .

[Text]

• 0955

Mr. MacAllan: We are not suggesting a separate agency, body, ombudsman, tribunal or what-have-you, but it is linked with the requirement for a change in the existing ability or capacity of Parliament or parliamentary committees to carry out that role. And if . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Nobody more than myself would like to think that parliamentary committees were capable of these functions and exercising this control, but I have sat on the Standing Committee on Public Accounts which dealt with the Auditor General, at least the previous Auditor General, and his message always was that you have to have the systems to bring about the control. It has to be in the system, not dependent upon what some parliamentary committee does. Then the system will bring things to light that will tend to control it. I do not know if I am making myself clear, but let me talk about that in relation to the matter of consultation.

We had a representative of the government of the Province of Ontario come before us yesterday and he talked about consultation. I put the question to him: How was that established in the process? Where was it written that there had to be consultation? How did the public know this? I came to find out, as far as I know, that he was talking simply about calling up people, calling them into the office, having meetings and so on. That is excellent. If everybody played the game according to the same rules, that would be wonderful, but they do not. You know, the time you are not consulted as a businessman is when government is putting something through quickly that affects you. They consult you on a broad, general principle, but on your dollars and cents versus government dollars and cents, there is not much consultation in most cases. So I again want a system that requires this kind of consultation, not merely just as a matter of leave or licence, but as part of the process.

I was wondering if you, because you stress consultation, had, again given any thought to what kind of mechanisms would be required to trigger that consultation process, beyond suggestions made in your submission.

Mr. MacAllan: I think in the first instance, the promulgation of knowledge that regulation is going to be brought forward or changed or modified, the significant area of regulation is under examination, such promulgation would provide impetus from the other side, if you like, to seek consultation as well as having responsibility on government to go out and seek consultation. So, one of the mechanisms we think would be useful in this area is the regulatory calendar or another form of public knowledge that the regulatory process is starting to grind on in a particular area.

From the internal point of view of saying, What does the departmental official or officials involved in developing that regulation . . . What are the specific processes which should be put in place to cause consultation to occur?—I have more difficulty in being explicit. Do you want to comment at all, Barry?

[Translation]

M. MacAllan: Nous ne suggérons pas un organisme distinct, corps, ombudsman, tribunal, ou quoi que ce soit, mais que ce soit relié, conformément aux exigences du changement, à l'habileté ou la compétence actuelle du Parlement ou des Comités parlementaires. Et si . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Personne plus que moi-même aimerait croire que les Comités parlementaires sont capables d'exécuter ces fonctions et d'exercer ce contrôle, mais j'ai siégé sur le Comité permanent sur les comptes publics qui travaillait avec le vérificateur général; du moins le vérificateur général précédent, et son message a toujours été à l'effet que pour établir un contrôle, il faut un système. Il doit faire partie du système et non pas dépendre de l'action de quelque Comité parlementaire. Alors, le système fera la lumière sur les choses, ce qui tend à les contrôler. Je ne sais pas si je me fais comprendre, mais permettez-moi d'en discuter en fonction du domaine de la consultation.

Hier, un représentant du Gouvernement de la province de l'Ontario s'est présenté devant nous et a parlé de consultation. Je lui ai demandé comment ceci avait été établi dans le processus? Où c'était écrit qu'une consultation devrait avoir lieu? Comment le public l'avait-il appris? J'ai appris, d'après ce que j'ai du comprendre, qu'il parlait simplement d'appeler les gens, de les faire venir au bureau, de tenir des réunions et ainsi de suite. C'est excellent. Si tout le monde jouait le jeu conformément aux mêmes règles, ce serait fantastique, mais il ne le fait pas. Vous savez, lorsque vous n'êtes pas consulté en tant qu'homme d'affaires, quand le Gouvernement met quelque chose sur pied rapidement, quelque chose qui vous touche . . . Il vous consulte sur un principe large, général, mais lorsqu'il s'agit de vos dollars et sous versus les dollars et sous du Gouvernement, dans la plupart des cas il n'y a pas beaucoup de consultation. Alors, je réitère que je veux un système qui requiert ce genre de consultation, non pas seulement sous forme d'une simple technicalité, mais comme faisant partie du processus.

Je me demande si vous, parce que vous appuyez sur la consultation, avez réfléchi au delà des suggestions faites dans votre soumission sur la sorte de mécanisme qui serait requis pour lancer un processus de consultation.

M. MacAllan: En premier lieu, je crois qu'il faudrait annoncer qu'un règlement est en train d'être élaboré ou changé ou modifié, et quelle est la partie importante du règlement qui fait l'objet de l'examen. Une telle connaissance inciterait l'autre côté, si vous voulez, à rechercher de la consultation et placerait également sur le Gouvernement la responsabilité d'aller chercher de la consultation. Un des mécanismes qui serait utile dans ce domaine, à notre avis, est le calendrier réglementaire ou une autre forme d'avis public à l'effet que le processus de réglementation est entamé dans un secteur particulier.

Du point de vue interne, de dire qui devrait être le fonctionnaire ou les fonctionnaires ou ministère impliqués dans l'élaboration de cette réglementation . . . Quels sont les processus spécifiques qui devraient être mis en place pour faire en sorte qu'une consultation ait lieu, j'ai plus de difficulté à expliciter. Barry, est-ce que vous aimeriez commenter?

[Texte]

Mr. Joslin: Yes. The notice procedure is particularly important, because it is important to catch thoughts or concepts before they become entrenched in draft regulations; otherwise, you are always faced with the possibility of having to back up; it makes the process of consultation much more difficult. Without recommending a specific system other than perhaps a suggestion for the use of a regulatory calendar, I think notice of intent to revise or issue new regulations could easily be accompanied by a fairly standard means of indicating that briefing material would be available to all interested parties: designate a contact point in the department. I guess you have to draw the line as to how much responsibility you want to place with the federal officials to go out and beat the bushes for points of view, as opposed to making it the responsibility of the interested parties to come forward.

• 1000

Mr. Crosby (Halifax West): I think that is my problem. I do not want just to leave the responsibility to an official of the government. I want some mechanism that makes that happen.

Mr. MacAllan: We tended, in our conversations on this internally, to place reliance on notice and knowledge and the ability of people who have an interest to seek consultation, as opposed to having thought of a specific process which demanded consultation. I frankly have difficulty, because of the wide variety of circumstances or nature of what regulation might be—the variability of the interest groups involved—contemplating something which is sort of set in formula from the internal point of view, other than the notice process.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, with respect to your summary of recommendations, you mention that federal officials should consult with interested individuals prior to enacting regulations. You also mentioned noticing, but I will give you an example. I do not want to take up any more time, but the regulations under the new legislation respecting petroleum allocation were discussed, apparently internally, and it leaked out that farmers were included in a secondary classification. That is to say, they would get oil supplies allocated to them after some other prior sectors. You can imagine what the farmers' associations did with that one. Well, it is quite probable that that will be changed as those regulations are developed and farmers are given a priority as providers of an essential commodity. Now, if that process had been opened up at the beginning, and had farmers known they were going to get priority B instead of priority A, the whole exercise would have been legitimate and it would not have been just a matter of some member of the oil supplies allocation board or whatever it is called leaking it to the neighborhood farmer. So, you know, that is the kind of thing I am interested in: triggering mechanism so you will know what kind of considerations the oil supplies allocation board are giving to regulations. You can start there; not read in the regulatory calendar that there is now before the Cabinet an oil supplies allocation regulation. So, I am just trying to work along with you and develop some of these thoughts.

[Traduction]

M. Joslin: Oui. La procédure de notification est particulièrement importante parce qu'il importe de saisir les opinions ou les concepts avant qu'ils deviennent enchâssés dans des règlements écrits; autrement, vous faites toujours face à la possibilité d'avoir à reculer; le processus de consultation devient alors beaucoup plus difficile. Sans recommander un système spécifique, autre qu'une suggestion pour l'usage d'un calendrier réglementaire peut-être, l'avis d'intention de réviser ou d'émettre de nouveaux règlements pourrait facilement être accompagné utilisant des moyens plutôt standard, pour indiquer qu'un résumé est disponible à toutes les parties intéressées et un point de contact dans le ministère. Je crois qu'il faut tirer une ligne sur le degré de responsabilité que les fonctionnaires fédéraux devront assumer dans la recherche de points de vue, par opposition à la responsabilité des parties intéressées à prendre elles-mêmes l'initiative.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que c'est mon problème, je ne veux pas que la responsabilité soit assumée seulement par un fonctionnaire gouvernemental. Je ne veux pas d'un mécanisme qui en arriverait là.

M. MacAllan: Au cours de nos conversations nous avons eu tendance à mettre l'emphasis sur l'avis, la connaissance et l'habileté des gens qui ont un intérêt à rechercher la consultation, par opposition à la réflexion sur un processus spécifique qui exigerait une consultation. Franchement, j'éprouve quelques difficultés, dû aux nombreuses circonstances ou à la nature de ce qu'un règlement pourrait être et à la variabilité des groupes intéressés impliqués, à envisager quelque chose qui serait en quelque sorte établi dans une formule d'un point de vue interne, autre que le processus d'avis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien, en ce qui concerne le résumé de vos recommandations, vous avez mentionné que les fonctionnaires fédéraux devraient consulter les individus intéressés avant de décréter des règlements. Vous avez également mentionné l'avis, mais je vais vous donner un exemple. Je ne veux pas prendre plus de temps, mais les règlements en vertu de la nouvelle loi sur les allocations de pétrole faisaient l'objet de discussions, apparemment internes, et il a transpiré que les fermiers faisaient partie d'une classification secondaire. C'est-à-dire, qu'ils recevraient des approvisionnements de pétrole après d'autres secteurs prioritaires. Vous pouvez vous imaginer ce que les associations de fermiers ont fait de cette nouvelle. Bien, il est très probable que ceci soit changé au cours de l'élaboration des règlements, afin de placer les fermiers en position prioritaire en tant que fournisseurs de denrées essentielles. Si ce processus avait été ouvert dès le début, et que les fermiers avaient su qu'ils recevraient la priorité B plutôt que A, tout l'exercice aurait été légitime et un des membres de la Commission des allocations d'approvisionnement de pétrole n'aurait pas pu colporter la nouvelle à un fermier du voisinage. Alors, vous savez, c'est le genre de choses qui m'intéressent; un mécanisme de déclenchement qui indiquerait les intentions de réglementation de la Commission des allocations d'approvisionnement de pétrole. Vous pouvez commencer là; non pas lire dans le calendrier réglementaire qu'un règlement concernant les allocations d'approvisionnement de

[Text]

Mr. MacAllan: I understand the . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I am not saying that *you* are obligated to come with any . . .

Mr. MacAllan: I understand the problem you are addressing, and it is a very real one. I guess in our examination of this area, we felt that certainly the first step was knowing there was going to be regulation in the petroleum allocation area that would be widely available to people if it were on the regulatory calendar, which would be a certain first step. The question of how that regulatory calendar is distributed, how much responsibility is placed on individuals to be self-interested enough to follow that process is a difficult one. What degree of publicity is given to that, details of the nature of the proposed regulation, the area of regulation that is involved—I think the wider the publicity that can be given and the greater breadth of description that can go with that will enable interested parties to pick up and be responsive. However, it does seem to me as well that, whether or not it can be described in specific process terms, there certainly is a responsibility on the responsible officials to be sure that those areas of the economy or of the public interest that have obvious interest in it are aware of the process.

• 1005

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, gentlemen. There are many questions I could ask, but I would rather pass to another member.

The Chairman: Thank you, Mr. Crosby. Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. MacAllan, I would like to ask you how you would think members of the Chamber would react to a program of affirmative action adopted by the Government of Canada through the Department of Employment and Immigration. Such a program might require companies to have such programs in order to do business with the government and it may initially take the form of guidelines, but may eventually lead to requirements for quotas in industry.

Mr. MacAllan: Well, I do not think I am really qualified to speak for the Chamber in response to that question, because to my knowledge it certainly is not a question which my committee has addressed, and I am not sure it has been addressed by other committees of the Chamber at this point in time. I do not want to duck the question, but I do not think I can realistically present a Chamber point of view. I am prepared to wander around in the area with you if you like, but as I say, I do not think that at this point in time I can . . .

Mr. Berger: Without getting into the merits of such a program . . .

[Translation]

pétrole est présentement devant le Cabinet. Donc, j'essaie tout simplement de travailler avec vous et de développer quelques-unes de ces idées.

M. MacAllan: Je crois savoir que . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne dis pas que vous êtes obligé d'en présenter une quelconque . . .

M. MacAllan: Je comprends le problème que vous soulevez, et c'est un réel problème. Lorsque nous avons examiné ce domaine, je crois que nous avons pensé que la première étape serait certainement de savoir qu'un règlement envisagé en ce qui concerne les allocations de pétrole; un renseignement qui serait largement disponible aux gens s'il était placé sur un calendrier réglementaire, ce qui constituerait une sorte de première étape. La question de savoir comment ce calendrier réglementaire serait distribué, quel degré de responsabilité reposerait sur les individus pour développer un intérêt suffisant pour suivre ce processus, en est une bien difficile à répondre. Quelle publicité doit lui être donnée, les détails sur la nature du règlement proposé, le domaine de réglementation impliquée. Je crois que plus la publicité sera extensive et plus la description qui l'accompagnera sera grande, plus les parties intéressées seront susceptibles de comprendre et de répondre. Cependant, il me semble que, que le processus soit décrit dans des termes spécifiques ou non, une responsabilité repose certainement sur les fonctionnaires responsables afin d'assurer que les secteurs de l'économie ou les groupes du public qui y sont évidemment intéressés, soient au courant du processus.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci messieurs. Je pourrais poser plusieurs questions, mais je préfère donner la parole à un autre membre.

Le président: Merci, monsieur Crosby. M. David Berger, s'il vous plaît.

M. Berger: Merci, monsieur le président. M. MacAllan, j'aimerais savoir de quelle façon vous croyez que les membres de la Chambre réagiraient à un programme d'action affirmative adopté par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Un tel programme pourrait exiger que les compagnies aient de tels programmes afin de transiger avec le Gouvernement et il pourrait initialement prendre la forme de directives, mais pourrait éventuellement conduire à des exigences de quotas dans l'industrie.

M. MacAllan: Bien, je ne crois pas réellement être en mesure de parler pour la Chambre en réponse à cette question, parce que, en autant que je sache, il ne s'agit certainement pas d'une question que mon Comité a soulevée, et je ne suis pas certain qu'elle ait été soulevée par d'autres Comités de la Chambre jusqu'à présent. Je ne veux pas éviter la question, mais je ne crois pas pouvoir présenter, de façon réaliste, un point de vue de la Chambre. Je suis disposé à effleurer le domaine avec vous, si vous le désirez, mais comme je l'ai dit, je ne crois pas pouvoir répondre à ce moment-ci . . .

M. Berger: Sans entrer dans les mérites d'un tel programme?

[Texte]

Mr. MacAllan: It is not something which has been covered in this brief or in this review with the Board of Directors of the Chamber.

Mr. Berger: Without getting into the merits of such a program, are you aware of your Chamber, or any members of the business community, or yourself, or any acquaintances having had notice of such a program?

Mr. MacAllan: I personally am not officially aware, but aware that a thought process is going on in this area. I am not aware of it in an official notification sense.

Mr. Berger: Do you feel the government should consult with the public prior to undertaking a major policy initiative such as that?

Mr. MacAllan: Yes, I certainly do. I think it requires—my own view would be it would require some sort of policy paper, however it might be published, which could be subject to quite wide discussion and presentation if used by a variety of interest groups.

Mr. Berger: Would you regard it as a major policy initiative having important implications for business?

Mr. MacAllan: Yes, extremely so.

Mr. Berger: Would you agree that the exercise conducted by our committee, and I refer to page 4 of your brief talking about a notice and where you fully support our suggestions with respect to notice and consultation, would you agree that this whole effort is somewhat meaningless if there is not a general commitment by government to consult with the public, prior to undertaking major policy initiatives through legislation as well as through regulation?

Mr. MacAllan: Yes. In an area such as this, it obviously has very wide-ranging effects in terms of cost, not just in economic terms; it also has wide social implications. I think there are many, many interested parties in this area that would have points of view they would want to give in a considered and reasoned way. Certainly it is an area which I would feel, and I think the Chamber would feel, should have adequate notification—as much description of what the possible policy direction might be: what thoughts had been given to the implications of it; what cost-benefit analyses had been done—all this should be out before action was taken, and an opportunity to comment on it would be a very important part of that process.

• 1010

Mr. Berger: There may be some reticence by departmental officials or government officials, or there have been indications on their part of some reticence to talk about policy under consideration by Cabinet, for reasons of confidentiality and so forth. I suppose that may apply to policy initiatives that have been well thought-out where consultation has taken place, and finally, when Cabinet has to decide which way to go, at that stage discussions might be sensitive, but certainly any requirements for confidentiality should not inhibit discussion . . .

[Traduction]

M. MacAllan: Ce n'est pas quelque chose qui a été discuté dans le mémoire ou dans la révision avec la direction de la Chambre.

M. Berger: Sans entrer dans les mérites d'un tel programme, êtes-vous au courant que votre Chambre, ou un membre du monde des affaires, ou vous-même, ou une connaissance quelconque, ait reçu avis d'un tel programme?

M. MacAllan: Personnellement, je ne suis pas au courant officiellement, mais je suis au courant qu'une certaine réflexion est en cours dans ce domaine. Je n'en suis pas au courant au sens d'un avis officiel.

M. Berger: Croyez-vous que le Gouvernement devrait consulter le public avant d'entreprendre l'initiation d'une politique importante telle que celle-ci?

M. MacAllan: Oui je le crois certainement. A mon avis, une sorte de document sur une telle politique serait requis, cependant, il pourrait être publié et devenir sujet à de lourdes discussions et présentations, si utilisé par une variété de groupes intéressés.

M. Berger: La considéreriez-vous comme l'initiative d'une politique majeure ayant des implications importantes dans les affaires?

M. MacAllan: Oui, extrêmement importante.

M. Berger: Seriez-vous d'avis que les travaux de notre Comité, et je réfère à la page 4 de votre mémoire qui parle d'un avis et où vous favorisez en totalité nos suggestions en ce qui concerne l'avis et la consultation, seraient des efforts quelque peu futiles si le Gouvernement, de façon générale, ne s'engage pas à consulter le public avant d'entreprendre des initiatives importantes par voie de législation aussi bien que par réglementation?

M. MacAllan: Oui. Dans un domaine comme celui-ci, évidemment, les effets sont de très grande envergure, en termes de coûts, non pas seulement en termes économiques; les implications sociales sont également considérables. Je crois qu'il y a plusieurs, plusieurs parties intéressées dans ce domaine qui auraient des points de vue qu'elles aimeraient faire valoir, et ce, de façon réfléchie et raisonnable. Il s'agit certainement d'un domaine qui, je crois, et je pense que la Chambre serait du même avis, devrait faire l'objet d'un avis adéquat ainsi que d'une description de la direction possible que la politique pourrait prendre; des réflexions faites sur ses implications; des analyses de coûts/bénéfices qui ont été faites. Tout ceci devrait être fait avant qu'une action soit prise, et l'occasion donnée de la commenter serait une partie très importante de ce processus.

M. Berger: Il se peut que les fonctionnaires ministériels, ou les fonctionnaires gouvernementaux, aient une certaine réticence, ou ils ont donné des indications d'une certaine réticence, de parler de la politique sous études par le Cabinet pour raisons de confidentialité, ainsi de suite. Je suppose que ceci vise des initiatives de politique qui ont été bien réfléchies, où une consultation a eu lieu, et, finalement, lorsque le Cabinet doit décider de la route à suivre. A cette étape, des discussions pourraient être chatouilleuses, mais des exigences de confidentialité ne devraient pas empêcher des discussions . . .

[Text]

Mr. MacAllan: ... of the pros and cons ...

Mr. Berger: ... at an early stage.

Mr. MacAllan: I would certainly agree with that.

Mr. Berger: I would like to now deal more specifically with your section on Notice and Consultation, your support of our suggestions, on page four of your brief. You say that consultation should take place as early as possible. When should consultation begin, in your view?

Mr. MacAllan: We have made a suggestion here of some advance notice of intent, a minimum of 60 days, to provide an opportunity for representation to be made. I guess I would be concerned if, in a major policy area, that 60 days' notice were deemed to be adequate to receive all briefs, representations and presentations. I think the intention of that recommendation is not that in an area such as you have described, advance notice of 60 days and then the regulation being introduced would be an adequate period.

Mr. Berger: Forgetting about the area such as I have described, but in the normal regulation-making process dealing with existing legislation where new regulations are promulgated, some submissions that people have made say that without real consultation at the conceptual stage, the requirement to publish the draft regulations in the *Canada Gazette*, or to table them in the House of Commons 60 days prior to their taking effect is really meaningless, because they say there is a vested interest by the time those regulations are tabled, and that there would be a lot of embarrassment, I suppose, on the part of officials to have actually to withdraw them at such a late stage. So, I suppose you would endorse consultation earlier than that stage, if possible.

Mr. MacAllan: Barry, perhaps you would like to add your thoughts in this area, but I had not thought of this recommendation as it is worded in terms of 60 days, as being necessarily the only period of time. It is couched in the language that publication or notice procedures of intent to issue revised or new regulations should be made at least 60 days in advance. I would not have construed that to be that only the 60-day period was available for discussion, but that there should be at least a 60-day period where people could be geared up, if you like, to be involved in the process of developing the regulation. I think that my own view, and I am obviously now starting to express personal views as opposed to necessarily a more broadly-based view, would be that for meaningful discussion to take place, some kind of description of the regulation as proposed needs to be in place, that conceptual discussion is useful and important, but it needs to be around some kind of preliminary statement of what the intention is.

[Translation]

M. MacAllan: ... des pour et des contres ...

M. Berger: ... à une étape primaire.

M. MacAllan: ... je suis certainement d'accord avec cela.

M. Berger: J'aimerais maintenant discuter plus spécifiquement de votre section sur l'avis et la consultation, où vous êtes d'accord avec nos suggestions, à la page 4 de votre mémoire. Vous dites que la consultation devrait avoir lieu aussitôt que possible. A votre avis, quand la consultation devrait-elle débiter?

M. MacAllan: Ici, nous avons suggéré un avis d'intention préalable, un minimum de soixante jours, afin de permettre que des représentations puissent être faites. Je crois que je me préoccuperais si, lorsqu'il s'agit d'un domaine de politique important, l'avis de soixante jours était jugé adéquat pour recevoir tous les mémoires, représentations et présentations. Je crois que le but de cette recommandation n'est pas, lorsqu'il s'agit d'un domaine tel que celui que vous avez décrit, d'établir que l'avis préalable de soixante jours serait une période de temps adéquate et qu'ensuite le règlement pourrait être introduit.

M. Berger: Mis à part le domaine dont vous avez parlé, mais dans le cours normal du processus d'établissement de réglementation relié à une loi existante ou de nouveaux règlements sont promulgués, dans certaines soumissions il est dit que sans une consultation réelle à l'étape de la conception, l'exigence de publier une ébauche des règlements dans la *Gazette officielle du Canada*, ou de les mettre à l'ordre du jour de la Chambre des communes soixante jours avant qu'ils prennent effet, est réellement futile, parce que, disent-ils, lorsque ces règlements sont mis à l'ordre du jour il existe un intérêt réel, et qu'il y aurait beaucoup d'embarras pour les fonctionnaires qui les ont réellement retirés à une telle étape tardive, je suppose. Donc, j'imagine que vous préconiseriez une consultation avant cette étape, si possible.

M. MacAllan: Barry, peut-être aimerais-tu donner tes opinions sur ce point; mais je n'avais pas pensé que cette recommandation, telle qu'elle est formulée en termes de soixante jours, constituerait nécessairement la seule période de temps. La formulation est à l'effet que la publication, ou l'avis d'intention procédurale d'émettre des règlements révisés ou des nouveaux règlements, devrait être faite au moins soixante jours d'avance. Je ne l'aurais interprété comme signifiant que seule une période de soixante jours devait faire l'objet de discussions, mais qu'il devrait y avoir une période de soixante jours au moins pour permettre aux gens de s'embrayer, si vous voulez, de s'impliquer dans le processus de développement du règlement. Je crois que ma propre opinion, et je commence évidemment à exprimer mes vues personnelles par opposition à des vues nécessairement plus larges, serait que pour en arriver à une discussion utile, il doit y avoir une description quelconque du règlement tel que proposé. Cette première discussion est utile et importante, mais elle doit se faire autour d'un énoncé préliminaire de quelque sorte de ce que l'on entend faire.

[Texte]

• 1015

Mr. Berger: Okay, thank you. How should this consultation take place, the form of it? Have you any thoughts about that?

Mr. MacAllan: Well, again I think it is very dependant upon the importance or breadth of the action that is proposed. A committee examining an area such as this committee is doing is certainly a useful opportunity for people to consult on a very broadly-based question. If the regulation is narrower and more specific in terms of . . .

Mr. Berger: What do you think? Should that be sort of informal contacts with people who have expressed an interest, or industry groups that are involved in a particular area? For instance if you are dealing with transport regulations, you deal with members of the trucking industry—transport anyway. Should it be informal, or should briefs be requested? How should the notice be sent out to people, and so forth?

Mr. Joslin: I think the—if I can interject here—the emphasis in the whole process has to be as open as possible. That tends to lead to some degree of formality and systematizing of it. Relating back to your previous question, as we recommend in the brief, the use of a regulatory calendar or a publication in the *Canada Gazette* or whatever devices are considered suitable should be systematized and regularized to provide advance notice of an intent to issue new regulations, a process whereby people could realize there is a prospect for a new or revised regulation on the horizon, and that it should contain within it a procedure for them to be able to submit their points of view, be it in brief form or in meeting form, with interested officials.

Mr. Berger: What about an industry trade letter? I understand one of the departments has an industry trade letter of some kind, or a trade letter . . . What is it called . . . ?

Mr. Joslin: Yes, you will find industry groups, as you will find other public interest groups, more than willing to assist the government in the promulgation of that type of notice.

Mr. Berger: Should the consultation procedures be codified, or should they be left flexible and thus adaptable to different departments and different types of regulations?

Mr. Joslin: I think there should be a minimum codification, but there should be the flexibility to err in the excess of notice, if you will. I think you always want to err in the excess in providing advance notice.

Mr. Berger: Do you think we should come out with a recommendation to have a regulatory reform act or an administrative procedures act setting down minimum standards, then, for notice and consultation?

[Traduction]

M. Berger: D'accord, merci. De quelle façon cette consultation devrait-elle avoir lieu; quelle forme devrait-elle prendre? Avez-vous quelques idées sur ce sujet?

M. MacAllan: Bien, de nouveau je crois que ceci dépend de l'importance ou de l'ampleur de l'action qui est proposée. Un comité qui examine un domaine, tel que le fait le présent Comité, donne certainement aux individus une occasion utile de consulter sur une question très générale. Si le règlement est plus étroit et plus spécifique en termes de . . .

M. Berger: Qu'en pensez-vous? Devrait-il s'agir de contacts officiels avec les gens qui ont exprimé un intérêt, ou les groupes industriels qui sont impliqués dans un secteur particulier? Par exemple, s'il s'agit de règlements sur le transport, vous visez les membres de l'industrie du camionnage . . . le transport routier en tout cas. Est-ce que cela devrait être officieux, ou devrait-on demander des mémoires? Comment l'avis devrait-il être expédié aux individus, et ainsi de suite?

M. Joslin: Je crois, si je puis m'immiscer ici, que l'emphase dans tout le processus doit être aussi ouvert que possible, ce qui tend à mener à un degré quelconque de formalité et de systématisation. En ce qui concerne votre question antérieure, tel que nous l'avons recommandé dans notre mémoire, l'utilisation d'un calendrier réglementaire ou d'une publication dans la *Gazette du Canada*, ou tout autre instrument jugé adéquat, devrait faire partie du système et être régularisé afin qu'un avis préalable de l'intention d'émettre de nouveaux règlements soit donné; un processus en vertu duquel les individus pourraient se rendre compte qu'un projet de révision de règlements ou de nouveaux règlements est à l'horizon, et l'avis devrait contenir la procédure à suivre pour soumettre les points de vue, que ce soit sous forme de mémoire ou de réunion, aux fonctionnaires responsables.

M. Berger: Que pensez-vous d'une lettre industrielle? Je crois savoir que l'un des ministères a une lettre industrielle quelconque, ou une lettre pour l'industrie, je ne sais pas trop comment on l'appelle . . . ?

M. Joslin: Oui, vous verrez que les groupes industriels, ainsi que les autres groupes d'intérêt public, sont entièrement disposés à assister le Gouvernement dans la dissémination de ce genre d'avis.

M. Berger: Les procédures de consultation devraient-elles être codifiées, ou devraient-elles restées flexibles pour permettre leur adaptation aux différents ministères et différents types de règlements.

M. Joslin: Je crois qu'il devrait y avoir un minimum de codification, mais qu'il devrait y avoir une flexibilité d'errer dans l'excès d'avis, si vous voulez. Je crois que vous voulez errer dans l'excès en donnant un avis préalable.

M. Berger: Croyez-vous que nous devrions émettre une recommandation visant la création d'une loi sur le réforme réglementaire ou une loi sur les procédures administratives établissant des normes minimales, puis, sur l'avis et la consultation?

M. Joslin: Oui, je le suggérerais.

Mr. Joslin: I would suggest yes.

[Text]

Mr. Berger: Have there been instances that you can give us of where early consultation would have avoided problems?

• 1020

Mr. Joslin: I do not know whether I can be totally specific, but certainly in general areas there have been problem situations which could have been more easily dealt with. When one gets into technical questions, if there has not been adequate consultation, sometimes—take environmental legislation, for example. There are lots of examples where good technical discussion can improve the original intent of the regulation and minimize cost. To begin with, I think we do have a relatively open system in Canada. Those of us who have been involved in the regulatory process, at least in terms of organizations which have some capability to monitor the scene, would not feel we have been surprised in very many instances where we have not had some opportunity for input.

On the other hand, I think there probably are substantial numbers of interested parties who do not have that same capacity or ability, and because there is not the same kind of system in place, they do not, until a much later date, have an opportunity to participate. So, I am hard-pressed as I know you are, to suggest an all-embracing process which would cover everything from major new areas through extension of existing areas to modification of existing areas—a process which is applicable to all levels or in all cases.

Thus, we have tended in our examination of the question, as Mr. Joslin has suggested, to rely on opening the process up to the extent that is possible in terms of advance publication of intent. I certainly would agree that the identification of appropriate area interests by the departments involved, and the use of associations or other organizations to help publicize the procedures is desirable, but I am struck by the complexity of the problem of applying a rigid process across the whole spectrum of regulation. I am sympathetic to the problem you are facing, but I do not feel we can be very explicit in the sense of saying there is one process applicable to all situations. We do tend to fall back on an improvement in the advance notification procedure, the opening up of the process and providing greater opportunity for people to be involved at the early stage through that notification process.

The Chairman: Mr. Cook, please.

Mr. Cook: Gentlemen, I am getting the distinct impression that really you want to have your say in advance—period. I think really that is what you are after. We have heard an awful lot in these hearings that attitudinal changes are required within the bureaucracy. As far as I am concerned, if attitudinal changes are going to take place, it is awfully nice to have a carrot, a whip and a two-by-four to get somebody's attention.

May I suggest a proposal to you? Shoot it down if you can. I think it solves your problems; it may solve a number of problems. Some departments claim to be very good in terms of the consultative process; other departments, I get the distinct

[Translation]

M. Berger: Pouvez-vous nous donner des exemples où une consultation au départ aurait évité des problèmes?

M. Joslin: Je ne sais pas si je puis être complètement spécifique, mais dans des secteurs généraux il y a certainement eu des situations problématiques qui auraient pu être réglées plus facilement. Lorsqu'il s'agit de questions techniques, si la consultation n'a pas été adéquate, parfois... Prenez par exemple la législation sur l'environnement. Il y a plusieurs exemples où une bonne discussion technique peut améliorer l'intention originale du règlement et minimiser les coûts. Au départ, je crois que nous avons un système relativement ouvert au Canada. Ceux parmi nous qui ont été impliqués dans le processus réglementaire, au moins au niveau des organisations, ont pu surveiller la scène, savent que nous n'avons pas été pris par surprise dans plusieurs cas auxquels nous n'avions pas eu une occasion quelconque de participer.

D'un autre côté, je crois qu'il existe probablement un nombre substantiel de parties intéressées qui ne possèdent pas cette même capacité ou habileté, et parce que le système en place n'est pas du même genre, elles n'ont l'occasion de participer que beaucoup plus tard. Par conséquent, il me tarde, comme à vous-même j'en suis sûr, d'élaborer un processus qui embrasse tout, à partir des nouveaux secteurs importants par extension des secteurs existants, jusqu'aux modifications des secteurs existants; un processus qui est applicable à tous les niveaux ou dans tous les cas.

Ainsi, nous avons tenté dans notre examen de la question, comme l'a suggéré M. Joslin, d'appuyer sur l'ouverture d'un processus, jusque dans la mesure du possible, en termes de publication préalable d'intention. Je suis certainement d'accord que l'identification des secteurs d'intérêt appropriés par les ministères impliqués, et l'usage d'associations ou autres organisations pour aider à la publication des procédures, est désirable, mais je suis renversé par la complexité du problème que présente l'application d'un processus rigide et généralisé. Je comprends le problème qui se pose à vous mais il me paraît difficile d'aller jusqu'à dire qu'un même processus peut s'appliquer à toutes les situations. On a tendance à rechercher plutôt une amélioration de la procédure de notification préalable, l'ouverture du processus, et à donner aux intéressés d'avantage l'occasion de participer dès le stade préliminaire du processus de notification.

Le président: Monsieur Cook, s'il vous plaît.

M. Cook: Messieurs, je commence à avoir la très nette impression que vous voulez tout simplement avoir votre mot à dire à l'avance. On nous a beaucoup répété lors de ces audiences qu'un changement d'attitude est nécessaire au sein de la bureaucratie. Pour ce qui me concerne, je crois que si des changements d'attitudes doivent avoir lieu, c'est très commode d'avoir une carotte, un fouet et un deux par quatre pour attirer l'attention de quelqu'un.

Puis-je vous faire une proposition? Détruisez-la si vous pouvez. Je crois qu'elle règle vos problèmes; elle peut régler plusieurs problèmes. Certains ministères prétendent être très bons lorsqu'il s'agit du processus consultatif; d'autres ministères

[Texte]

impression, are God-awful when it comes to consulting anybody on the outside.

Supposing we do this: We have say a new, parliamentary, House committee on regulations, all parties and with adequate staff, which any new regulations must come before. In that committee the initial legislation would be reviewed to see if the regulations met the basic policy. Because it comes there, one of the first questions that is going to be asked by that committee is: Has the private sector been consulted on the matter? If the answer is no, they get sent away.

What I am looking at is some device whereby it is to the department's advantage to head the private sector off at the pass, because before that committee could also come interveners. Any part of the private sector could intervene with its point of view if it has not been heard and has not been considered by the department. It would be hoped in that manner that the departments then would want to consult with the private sector and make a real effort to get the information out in one way or another; Make a real effort to talk to chambers of commerce and other groups in advance, in order to get their input so as to avoid a fight on their hands when the regulations came up before the committee. The committee could also serve the process, too, where two departments have conflicting regulations and an intervener could bring that up and say, Hey, they want the boiler door opening one way; the other department wants it opening the other way—what am I to do? Both departments could be summoned and the thing sorted out at that stage.

• 1025

Would not a committee of that type answer most of the things you have in your brief? Again, you have the carrot, the whip and the two-by-four to ensure that it is in the department's best interest now, to consult with the private sector in advance to avoid the embarrassment of some form of intervention when a committee was looking at the new regulations as they came forward. Could I have your comments?

Mr. Joslin: I think, if I can respond to that, such a committee, be it a parliamentary committee of House members or a joint committee to safeguard the process, if you will, or to monitor the process that would be a very useful device, and would ensure that certain standards were upheld in terms of notice, consultation and everyone having an opportunity to express his views. It would also ensure that the bureaucracy is not permitted to proceed from step A to step B without those standards being observed.

My feeling would be that such a committee should be just that—a process committee, one that safeguards just the process. I would not then expect that committee to review the host of new regulations, regardless of the source or relationship to a particular program, because in essence, regulation is just an extension of government programs, and I think you then have to fall back to the standing committees with their various program responsibilities to get involved, or at least to have the capability to get involved in a more detailed regulatory review,

[Traduction]

res, j'ai une forte impression, sont épouvantables lorsqu'il s'agit de consulter qui que ce soit de l'extérieur.

Supposons que nous fassions ceci: Nous avons, disons, un nouveau comité parlementaire en Chambre sur la réglementation, tous les partis, avec un personnel adéquat, auquel tout nouveau règlement doit être présenté. Ce comité passerait en revue la loi initiale afin d'établir si les règlements rencontrent la politique de base. Parce qu'ils viennent là, l'une des premières questions que ce comité devra poser est la suivante: Le secteur privé a-t-il été consulté à ce sujet? Si la réponse est négative, ils sont retournés.

Ce que je recherche, c'est un instrument quelconque en vertu duquel le ministère aura avantage à faire passer le secteur privé en premier lieu, avant ce comité, qui pourrait lui aussi intervenir. N'importe quelle partie du secteur privé qui n'a pas été entendue pourrait intervenir pour y présenter un point de vue que le ministère n'a pas considéré. De cette façon, il est à espérer que les ministères voudraient alors consulter le secteur privé et faire un effort réel pour rendre l'information disponible par un moyen ou un autre; faire un effort réel pour discuter d'avance avec les Chambres de Commerce et les autres groupes, afin d'obtenir leur contribution et éviter de se retrouver avec une bataille sur les bras lorsque les règlements seront déposés devant le comité.

Pour assurer qu'il y va du meilleur intérêt du ministère de consulter le secteur privé d'avance, afin d'éviter l'embarras d'une intervention quelconque lorsqu'un comité se penchera sur les nouveaux règlements qui lui seront présentés. Pourrais-je avoir vos commentaires?

M. Joslin: Je crois, si je puis répondre à ceci, qu'un tel comité, que ce soit un comité parlementaire de députés, ou un comité conjoint, ou un comité conjoint pour sauvegarder le processus, si vous voulez, ou pour surveiller le processus, serait un instrument très utile, et assurerait le maintien de certaines normes en ce qui concerne l'avis, la consultation et l'assurance que tous ont eu l'occasion d'exprimer leurs vues. Il assurerait également que la bureaucratie ne peut pas passer de l'étape A à l'étape B sans avoir respecté les normes.

J'ai le sentiment qu'un tel comité devrait être juste cela... un comité de processus, qui sauvegarde seulement le processus. Je ne m'attendrais pas alors à ce que ce comité révise la multitude de nouveaux règlements, quelle qu'en soit la source ou le rapport avec un programme particulier, parce qu'en essence, un règlement n'est qu'une extension d'un programme gouvernemental, et, à mon avis, il vous faut alors retourner aux comités permanents avec leurs diverses responsabilités sur les programmes afin de devenir impliqué, ou, au moins, afin de

[Text]

in terms of examining that regulation in light of the government's programs.

What I am saying is that I go along with your suggestion probably 80 per cent of the way. I would stop at having such a committee—I am not sure whether you implied it; I may be misinterpreting you—having such a committee responsible for reviewing and evaluating all government regulation in terms of its actual practicality.

Mr. Cook: One of the dangers I see in it is a situation where you have the Department of Environment and Trade and Commerce as an example: Do you build the pulp mill with a thousand new jobs, or do you protect the salmon spawning grounds? No amount of the departments' meeting with interested parties is going to solve that one, because there is a winner and a loser in a situation like that. I would hate to see that develop into almost a trial, shall we say, at committee hearing, reviewing the whole matter. However, outside of that kind of thing, I can see where, unless the department has consulted the public, it is going to have some intervenor come in and say, Nobody consulted me; I did not get a chance to say anything about this regulation; this regulation is going to destroy me or bankrupt me; if they had talked to me, I could have shown them how to change it. Over the whole range of government, knowing this would happen, would have the salutary effect that you are really looking for.

Mr. Joslin: Absolutely.

Mr. Cook: But I get the distinct impression here that although you are not saying it flat out—obviously cannot because many departments do consult in advance—there are others which we might call the bad boys who have a tendency . . . You wake up one morning and there is the new regulation, which may or may not be totally justified on the thing.

The second point, gentlemen: public interest groups. We have heard both sides of this coin back and forth over the days. I am curious as to the Chamber's point of view on it. Could you elucidate just a bit more on how the Chamber looks at public interest groups?

Mr. MacAllan: The problem is definition of what a public interest group is. I think the Chamber's point of view has been, as expressed and implies in the brief, that public interest groups are legitimate part of the process, that they have a right to be heard in areas of significance, as well as those who are directly regulated or affected by the regulation in that sense.

• 1030

Mr. Cook: You do not like a continuing general public interest group approach to it, and yet that is the only way they can really gain expertise in dealing with the regulatory process. What you are saying in your brief I gather is that if there is a specific thing, maybe, but not on an ongoing basis.

[Translation]

pouvoir vous impliquer dans une révision réglementaire plus détaillée lorsqu'il s'agit d'examiner une réglementation à la lumière d'un programme gouvernemental.

Ce que je dis, c'est que je suis d'accord avec votre suggestion probablement à 80 p. 100. Je me contenterais d'un tel comité; je ne suis pas certain si c'est ce que vous impliquiez; il se peut que je vous interprète mal. Un tel comité serait responsable de la révision et de l'évaluation de toute la réglementation gouvernementale en ce qui a trait à son caractère pratique.

M. Cook: Un des dangers que j'y vois est une situation impliquant, par exemple, les ministères de l'Environnement et de l'Industrie et du Commerce. Bâissez-vous le moulin à papier qui procurera mille nouveaux emplois, ou protégez-vous les terrains de frai du saumon! Quel que soit le nombre de rencontres entre le ministère et les parties intéressées, le problème ne se règlera pas, parce que dans une telle situation il y a forcément un gagnant et un perdant. Je détesterais voir une telle situation devenir un quasi-procès, pour ainsi dire, à l'audition du comité lors de la révision de toute l'affaire. Néanmoins, mis à part ce genre de choses, je peux voir, à moins que le ministère ait consulté le public, qu'un intervenant se présente en disant: personne ne m'a consulté; je n'ai pas eu la chance de dire quoi que ce soit au sujet de ce règlement; ce règlement va me détruire ou me mettre en faillite; s'ils m'avaient consulté, j'aurais pu leur montrer comment le changer.

M. Joslin: Absolument.

M. Cook: Mais j'ai vraiment l'impression ici que, bien que vous ne le disiez pas ouvertement, et évidemment vous ne pouvez pas le dire, parce que plusieurs ministères consultent préalablement, il y en a d'autres que l'on pourrait appeler les mauvais garçons, qui ont tendance à ne pas le faire. Vous vous réveillez un bon matin et il existe un nouveau règlement qui peut être ou ne pas être tout à fait justifiable.

Le deuxième point, messieurs: les groupes d'intérêt public. Nous avons entendu les deux côtés de la médaille à diverses reprises ces derniers jours. Je suis curieux de connaître le point de vue de la Chambre à ce sujet. Pourriez-vous élucider juste un petit peu plus sur les vues de la Chambre envers les groupes d'intérêt public.

M. MacAllan: Le problème est la définition de ce qu'est un groupe d'intérêt public. Je crois que le point de vue de la Chambre a été, tel qu'exprimé et impliqué dans le mémoire, que les groupes d'intérêt public constituent une partie légitime du processus, qu'ils ont le droit d'être entendus dans des domaines importants, aussi bien que ceux qui font l'objet ou qui sont affectés directement par le règlement.

M. Cook: Vous n'aimez pas l'approche générale et continue des groupes d'intérêt public, mais c'est réellement le seul moyen dont ils disposent pour acquérir de l'expérience face au processus de réglementation. D'après ce que je puis comprendre, ce que vous dites dans votre mémoire est à l'effet que s'il s'agit d'une chose spécifique, peut-être, mais pas sur une base continue.

[Texte]

Mr. MacAllan: What we are saying, I think, is in terms of funding, not in terms of the existence of the public interest group. The public interest groups posed questions we tried to wrestle with in our mind: When is it broadly enough based? When does it have a legitimate role in the process as opposed to being simply a splinter organization? In quantification terms, it is extremely difficult again to respond directly, but I just heard the other day, and this may be inaccurate, but I heard there was some suggestion being made that in environmental areas, public funding be provided to groups that had 50 members who had paid \$10 membership fees. Now in a sense, that meets the criteria which we have set down as being a broadly-based group and having the ability to raise funds for themselves, but I would be appalled if any 50 individuals who were prepared to put up \$10 to become members of an organization were automatically given a right to interject into the process in a way which could result, if there were numbers of them, in interminable delay.

Mr. Cook: Would you like to be done on an individual basis?

Mr. MacAllan: I think in principle, we are saying we believe that when a specific area is under examination—if you like, the area referred to earlier of guidelines or quotas for individual minority groups or other elements of society to be employed in industry—it seems to me that it is obvious there is a variety of points of view that need to be heard and understood in that process. Some of those may not have adequate funding to mount an examination of that question and bring their points of view forward in an orderly way. We have not wanted, as a Chamber of Commerce, to deny the right of that process to go on. On the other hand we recognize the real risks or limitations unless there are come fairly well-defined criteria as to who and what will be funded.

Mr. Cook: All right, Mr. MacAllan, the \$50,000 question: Who makes the decision?

Mr. MacAllan: I expected the question. Well, I do not think it can be the department that is bringing forward the area of regulation, because they can be selective in terms of the interest groups which are pro or con particular points of view, so I think it does have to be outside the specific department. That does imply some kind of, again, general criteria being established in terms of the total process that we have talked about, and a specific body appointed for the funding purposes.

Mr. Cook: That is a first-rate waffling answer, sir.

Third point: you do not deal with it in the brief particularly, but I would appreciate your point of view. We have a number of people who say we should almost go to the American congressional system in terms of appointments, particularly to regulation-making boards—CTC, CRTC, any number of others. But certainly there should almost be some form of

[Traduction]

M. MacAllan: Ce que nous disons, je crois, vise le financement et non pas l'existence des groupes d'intérêt public comme tels. Les groupes d'intérêt public ont soulevé des questions que nous avons essayé d'élucider; Quand s'agit-il d'une matière assez large? Quand y a-t-il un rôle légitime à jouer dans le processus par opposition à une organisation de trouble tout simplement? En termes de quantification, encore une fois il est extrêmement difficile de répondre directement, mais j'ai entendu dire l'autre jour, et ceci peut être juste, que des suggestions avaient été faites pour qu'un financement public soit accordé aux groupes comptant cinquante membres qui ont payé une cotisation de dix dollars, lorsqu'il s'agit de matières concernant l'environnement. D'une certaine façon, ceci rencontre les critères que nous avons établis comme étant un groupe important et comme ayant la possibilité de ramasser des fonds pour lui-même, mais je serais consterné si n'importe quel groupe de cinquante individus qui sont prêts à payer jusqu'à dix dollars pour devenir membre d'une organisation, acquerrait automatiquement le droit d'intervenir dans le processus avec le résultat possible, si leur nombre était suffisant, de causer des délais interminables.

M. Cook: Aimerez-vous que ce soit fait sur une base individuelle?

M. MacAllan: Je crois que ce que nous disons, en principe, c'est que nous croyons que lorsqu'un domaine spécifique fait l'objet d'un examen... si vous voulez, le domaine dont il a été question tout à l'heure au sujet de directives ou quotas pour des groupes minoritaires individuels, ou autres éléments de la société qui doivent être employés dans l'industrie, il me semble qu'il est évident qu'une diversité de points de vue doivent être entendus dans ce processus. Certains peuvent ne pas avoir de financement adéquat pour leur permettre de faire l'examen de cette question et de présenter leurs point de vue de façon bien rangée. En tant que Chambre de Commerce nous n'avons pas voulu nier le droit de ce processus de se continuer. D'un autre côté, nous sommes conscients des risques ou limites réels, à moins que certains critères assez bien définis établissent qui et quoi recevra du financement.

M. Cook: Très bien, M. MacAllan, la question de cinquante mille dollars: Qui prend la décision?

M. MacAllan: J'attendais cette question. Bien, je ne crois pas que ce puisse être le ministère qui soulève le domaine de réglementation parce qu'il pourrait être sélectif quant aux groupes d'intérêt qui sont en faveur ou contre des points de vue particuliers; alors, je crois qu'il faut que ce soit en dehors du ministère en question. Encore une fois, ceci ne veut pas dire que des critères généraux quelconques doivent être établis visant la totalité du processus dont nous avons parlé, ou qu'on organisme spécifique mis en place fins du financement.

M. Cook: C'est une réponse évasive de première classe, monsieur.

Troisième point: Vous n'en discutez pas particulièrement dans votre mémoire, mais j'aimerais connaître votre point de vue. Un certain nombre de gens disent que nous devrions presque nous en reporter au système congressionnel américain en ce qui concerne les nominations, particulièrement lorsqu'il s'agit des commissions réglementaires, telles que la CTC,

[Text]

public hearing when anyone is going to be appointed to these immense positions of powers, rather than being these Cabinet appointments, without the individual concerned necessarily having any expertise in the area or any knowledge of the field he is going into at all. How does the Chamber view the way appointments are made now? What would you suggest? Have you had an opportunity really to concern yourself with the issue?

• 1035

Mr. MacAllan: We discussed it in committee. Mr. Joslin, I do not know whether you would like to . . .

Mr. Joslin: Yes. I think when one criticizes the appointment process, it is done on the basis of people leaping to mind who are perhaps obviously unqualified for the jobs and are purely political appointees. Having said that, I do not think within the parliamentary system and within the Canadian system of government, you are ever going to get away from a form of favouritism depending on your particular allegiances. I mean, you can idealistically argue for opening up the whole process and selecting the best person for the job. I think you can open up the process in terms of criteria qualifications and experience, in terms of perhaps going to the extent of having such a person appear before some form of committee to state his or her qualifications or to answer questions to demonstrate his or her qualifications.

Mr. Cook: You are suggesting that as a possibility?

Mr. Joslin: As a possibility. I am not convinced that the problem quite frankly, to some extent may not be over-rated. I am of the partial conviction at least, that the vast number of government employees are highly qualified people and that a lot of public attention has been focused on a process that is not nearly as bad as it might appear.

Mr. Cook: Mr. Chairman, I would not mind going on the record as suggesting that for appointments to board, there are some highly competent Liberals around the country for such positions, and during the next few years we just might see a good number of them. But I think there have been appointments by both governments, and this is not a non-partisan thing basically, because I think some of the appointments our government made were disastrous as well as many of the Liberals, and the shoe fits on both feet. To take politics out of it to a certain extent, to get the highest qualified person possible, whatever his political stripe, for individual positions—you are suggesting that is impossible, but you are suggesting there could be some form of hearing where somebody gets the opportunity to ask: What are your qualifications for taking on big responsibilities?

[Translation]

CRTC, et un nombre d'autres. Mais il devrait certainement y avoir une sorte d'audition publique, ou presque, lorsque des individus doivent être nommés à ces postes de pouvoir immense, plutôt que de laisser ces nominations au Cabinet, sans que les individus concernés aient nécessairement une expérience quelconque dans le secteur ou aucune connaissance du domaine dans lequel ils se dirigent. Quelle est l'opinion de la Chambre sur la façon dont les nominations sont présentement faites? Quelle serait votre suggestion? Avez-vous eu l'occasion d'y réfléchir sérieusement?

M. MacAllan: Nous en avons discuté en Comité. Monsieur Joslin, je ne sais pas si vous aimeriez . . .

M. Joslin: Oui. Je crois que lorsque quelqu'un critique le processus de nomination, il le fait en pensant à certains individus qui ne sont évidemment pas qualifiés pour les postes, et qui sont des nominations purement politiques. Ceci étant dit, je ne crois pas qu'à l'intérieur du système parlementaire et du système canadien de gouvernement, que vous ne puissiez jamais éviter toute forme de favoritisme qui découle des différentes allégeances. Par idéalisme, vous pouvez vous débattre pour faire ouvrir tout le processus et sélectionner la personne la plus qualifiée pour le poste. Je crois que vous pouvez ouvrir le processus quant aux critères de qualifications et d'expérience, et peut-être même aller jusqu'à demander à une telle personne de se présenter devant une sorte de comité pour énoncer ses qualifications ou pour répondre à des questions qui pourraient démontrer ses qualifications.

M. Cook: Le suggérez-vous comme étant une possibilité?

M. Joslin: Comme une possibilité. Bien franchement, je ne suis pas convaincu que le problème ne soit pas exagéré jusqu'à un certain point. J'ai la conviction, du moins partielle, que la vaste majorité des employés gouvernementaux sont des gens hautement qualifiés et qu'une grande partie de l'attention publique a été dirigée sur un processus qui n'est pas du tout aussi mauvais qu'il semblerait l'être.

M. Cook: Monsieur le président, cela ne me gênerait pas que les dossiers démontrent que j'ai suggéré qu'en ce qui concerne les nominations aux commissions, il y a des Libéraux très compétents à la grandeur du pays pour remplir de telles positions, et que durant les quelques prochaines années, nous pourrions fort bien en voir un grand nombre. Mais je crois qu'il y a eu des nominations par les deux Gouvernements, et il ne s'agit pas de quelque chose fondamentalement non-partisan, parce que je crois que notre Gouvernement a fait certaines nominations désastreuses, aussi bien que plusieurs des Libéraux, et que le chapeau convient aux deux camps. Vous dites que c'est impossible jusqu'à un certain point de sortir la politique du processus, d'avoir les personnes les plus hautement qualifiées possible, quelle que soit leur allégeance politique, pour les différentes positions, mais vous suggérez qu'il pourrait y avoir une sorte d'audition au cours de laquelle quelqu'un aurait l'occasion de demander: quelles qualifications possédez-vous afin d'assumer de grandes responsabilités?

[Texte]

• 1040

Mr. Joslin: I think you can attempt to minimize it; I do not think you will ever eliminate it, obviously. I mean, one would hope there are intelligent Liberals, Conservatives, New Democrats all across the country, qualified for all sorts of positions. The person who comes up before a particular hearing I do not think should be attacked on the basis of his or her political affiliation.

Mr. Cook: Oh no, only on a competent basis.

Mr. Joslin: They should be clearly examined on the basis of their qualifications for the job, and I think you have seen evidence of governments moving more towards opening up the process. It is an evolutionary process; I think it is improving.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

Mr. MacAllan: Thank you, Mr. Chairman. If I could get back to an earlier question on the subject of funding, let me just make this as a suggestion: It seems to me there is some sort of analogy here to the envelope system, if you like, where one might say that there is a fund of money available for public representation on issues of significance, and that organizations which have an interest in being able to participate in that make representation to a central body for some share of that pot for the development of their views on specific issues; that there be a CAP fund and that part of the process be one of people coming in front of a body to explain the validity of their having part of that funding available to them, outside of the department which is involved in the development of the regulatory or legislative area itself.

Mr. Cook: My comment to that would be, sir, if I were a deputy minister and I had my pulp mill/salmon beds coming up, I would make darn sure I waited until very close to the budget year until that envelope was empty before I went forward with the thing. That is the initial difficulty I can see there: let everybody else get funded and then we will throw the real nasties in and there will not be any money left for those who want to intervene. Anyway, it is a sign. Thank you, sir.

The Chairman: Thank you, Mr. Cook. Mr. Pierre Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

• 1045

I would like to limit my questions to the powers of the Governor in Council. However, I cannot leave unnoticed what you have written at the bottom of page two where you say, "It is our view that possible concerns about parliamentary 'overload' are outweighed by a need to rejuvenate Parliament's responsibility and accountability." The many witnesses who have appeared in front of this committee have basically indicated to us that one of the major problems that the industry, the manufacturers or people at large are facing is the extreme workload of Parliament: the copyright bill, the compe-

[Traduction]

M. Joslin: Je crois que vous pouvez essayer de le minimiser; évidemment, je ne crois pas que vous puissiez jamais l'éliminer. Je veux dire, on espère qu'il y a des Libéraux, Conservateurs, Néo-Démocrates, intelligents à travers le pays, qualifiés pour toutes sortes de postes. Je ne crois pas que la personne qui se présente à une audition particulière devrait être attaquée sur la base de son allégeance politique.

M. Cook: Oh non, seulement sur la base de la compétence.

M. Joslin: Elles devraient être examinées sur la base de leurs qualifications pour le poste, et je crois que les gouvernements ont démontré une certaine tendance vers l'ouverture du processus. Il s'agit d'un processus d'évolution, je crois que la situation s'améliore.

M. Cook: Merci, messieurs.

M. MacAllan: Merci, monsieur le président. Si vous me permettez de retourner à la question au sujet du financement, j'aimerais faire la suggestion suivante: Il me semble y avoir ici quelque chose d'analogue au système d'enveloppe, si vous voulez, en ce que l'on pourrait supposer qu'il y ait un montant d'argent disponible pour des représentations publiques sur des sujets importants, et que les organisations qui ont un intérêt à participer pourraient faire des représentations à un organisme central pour obtenir une partie de ces fonds afin de développer leurs vues sur des sujets spécifiques; qu'il y ait un fonds général et qu'une partie du processus consiste à faire venir les individus devant un organisme afin qu'ils puissent faire valoir les raisons pour lesquelles une partie de ces argents devrait être mise à leur disposition. Cet organisme serait composé de personnes qui ne sont pas impliquées dans l'élaboration de la réglementation ou dans le domaine de la législation elle-même.

M. Cook: A ceci, monsieur, je ferais le commentaire suivant: si j'étais un ministre et que mon moulin à papier/lits à saumon était à l'horizon, je me ferais un point d'attendre jusqu'à la fermeture de l'année budgétaire et jusqu'à ce que l'enveloppe soit vide avant de présenter le projet. C'est la première difficulté que j'y vois: laissons tous les autres obtenir du financement avant de lancer les vraies mauvaises choses dans le panier, et il ne restera alors aucun argent pour ceux qui voudraient intervenir. En tout cas, c'est un point de réflexion. Merci, monsieur.

Le président: Merci, monsieur Cook. Monsieur Pierre Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

J'aimerais m'en tenir aux questions visant les pouvoirs du gouverneur-en-conseil. Cependant, je ne peux pas laisser passer ce que vous avez écrit au bas de la deuxième page, là où vous dites: nous sommes d'avis que les préoccupations possibles quant à la surcharge parlementaire sont dépassées par le besoin de revivifier la responsabilité du Parlement. Les nombreux témoins qui ont paru devant le présent Comité nous ont fondamentalement indiqué que l'un des problèmes importants avec lesquels l'industrie, le secteur manufacturier ou la population en général sont aux prises, est celui de l'énorme surcharge

[Text]

tition bill, the Bank Act which I am directly involved in, are long overdue. I guess one of the reasons they simply have not been passed is that, first, Parliament is simply too busy, and second, for some legislation there is not the political will to do it. On top of that, you would say that that is really not the issue; the responsibility and accountability is. Well, I think you cannot compare overload with responsibility and accountability. They are simply two different topics; it is apples and oranges. I think Howard Crosby mentioned it in his opening remarks. I think a lot of people assume we have a lot more power than we really have, and that is certainly one of the first things you find out when you are elected. But, I would like you to develop that. You basically said, also, that you were not an expert in parliamentary procedures, but what is your solution? That is just a statement, but I cannot let it go like that.

Mr. Joslin: What we are talking about here, to some extent, is a broader issue of parliamentary reform. We deliberately refrained from dealing with it in the brief, recognizing at the same time that any improvements you might wish to recommend in the regulatory process might require some modification of the rules of Parliament. As we say in the brief, that decision is best left to parliamentarians themselves. Having said that, there are, I guess, recommendations on record from organizations such as the Business Council on National Issues that, with respect to membership—rotation on parliamentary committees that could be used to limit it; to make them more efficient; to give committees the power to sit when Parliament is not sitting so they can conduct their business on a regular planned basis; to give committees the power to initiate investigations on their own rather than having to deal simply with matters referred to them by the House, and so on. What we are looking at in regulation is a management-process problem, and that management-process problem applies to all the business of Parliament. It applies to legislation as well, and it could clear up the legislative problems before we can even tackle some of the regulatory problems. What we are saying is that you should not let the need, I guess, to update or modernize Parliament or parliamentary overload per se, be used as an excuse for permitting something that either alters or ignores the basic responsibilities of Parliament.

Mr. Deniger: My concern is that if we regulate it—if you will excuse the expression—legislate some sort of review like that, it will basically add another dimension, and slow the whole process down.

[Translation]

parlementaire. Le Bill sur les droits d'auteur, le Bill sur la concurrence, la Loi sur les banques, avec laquelle je suis impliqué directement, sont dus depuis longtemps. Je pense que l'une des raisons pour lesquelles ils n'ont pas été passés, est que, premièrement, le Parlement est tout simplement trop occupé, et, deuxièmement, en ce qui concerne certaines législations, la volonté politique n'y est tout simplement pas. En plus, vous direz que ce n'est pas réellement la question; c'est la responsabilité qui est en cause. Bien, je ne crois pas que vous puissiez comparer la question de surcharge à celle de la responsabilité. Il s'agit tout simplement de deux sujets différents; ce sont des questions de pommes et d'oranges. Je crois qu'Howard Crosby l'a mentionné dans ses remarques d'ouverture. Je pense que bien des gens présumant que nous avons beaucoup plus de pouvoir que nous en avons réellement, et, lorsque nous sommes élus, c'est certainement la première des choses dont nous nous rendons compte. Mais, j'aimerais que vous élaboriez sur ce point. Vous avez également dit, en quelque sorte, que vous n'étiez pas un expert en procédures parlementaires; mais quelle serait votre solution? Il s'agit simplement d'une remarque, mais je ne peux pas la laisser passer.

M. Joslin: Ce dont nous discutons présentement, jusqu'à un certain point, c'est le sujet plus large de la réforme parlementaire. Nous nous sommes délibérément abstenus d'en traiter dans le mémoire en sachant bien que toutes améliorations que vous pourriez désirer recommander en ce qui touche le processus réglementaire, pourrait exiger quelque modification des règles parlementaires. Tel que nous le mentionnons dans le mémoire, il est préférable que cette décision soit laissée aux parlementaires eux-mêmes. Ceci étant dit, je crois que des recommandations en provenance d'organismes, tel que le Conseil des affaires, sur les sujets nationaux, sont au dossier et ont traité à la rotation des membres sur les Comités parlementaires comme moyen d'en limiter le nombre; de les rendre plus efficaces; de donner aux Comités le pouvoir de siéger lorsque le Parlement ne siège pas, afin qu'ils puissent conduire leurs affaires sur une base régulière planifiée; de donner aux Comités le pouvoir de déclencher des enquêtes d'eux-mêmes, plutôt que d'être restreints simplement aux matières qui leur sont référées par la Chambre, et ainsi de suite. En ce qui touche la réglementation, nous faisons face à un problème de gérance procédurale, et ce problème de gérance procédurale s'applique à toutes les affaires du Parlement. Il s'applique tout autant à la législation, et il pourrait régler les problèmes législatifs avant même que nous ayons abordé quelques-uns des problèmes sur la réglementation. Je crois que nous voulons dire que nous ne devrions pas laisser le besoin qui existe de mettre à date ou de moderniser le Parlement ou la surcharge parlementaire proprement dite, servir d'excuse pour permettre quelque chose qui, soit altère ou ignore les responsabilités fondamentales du Parlement.

M. Deniger: Ma préoccupation est à l'effet que si nous la régularisons, si vous me permettez l'expression, légiférons une sorte de décision comme celle-là, une autre dimension serait ajoutée, en somme, et ralentirait tout le processus.

[Texte]

Mr. Joslin: Okay, let us make the distinction though, that we are not recommending that every regulation be reviewed. It is a discretionary power, but it is a power. The other gentleman's suggestion for a regulatory review committee could very well be a form of filter that would determine what, for example, a standing committee would do. You know, if it were satisfied that all of the process questions had been addressed, and that there were a minor aspect to it, it might be important. If you look at the . . .

Mr. Deniger: When there is agreement between the regulator and the regulated, do you really think it should be reviewed, or should there only be a review when one of the parties is very upset and says to the chairman of that committee, Look, you know, I am getting screwed; this is way beyond the intent of the act; it is going to cost me a fortune; can you look into it?

Mr. Joslin: As I say, I think it should be a discretionary thing, but, the power and the capability, if it exists, brings a tremendous focussing of the mind of bureaucrats, if you will. If you look at the health, safety and fairness guidelines that were developed for issuance of new health, safety and fairness regulations, and you look at the flow of health, safety and fairness regulations after those guidelines were developed, I think you will find that there was a fairly marked decrease in the flow of regulations that even came forward.

Mr. Deniger: Good. In page 3 of your brief, in the powers of the Governor in Council, you write that: "The powers of the Governor in Council represent a serious threat to the responsibility of Parliament . . ." Do you have any precise examples where you feel the exercise of the powers of the Governor in Council has been a serious threat to Parliament?

Mr. Joslin: I think again, getting back to questions of responsibility, recognizing the executive's responsibility to govern and provide direction to regulatory agencies, and with the view that regulatory agencies may tend to take a fairly narrow view of issues, one example—I would not call it a threat; I would have called it one whereby the process could have been improved, it has probably been mentioned to you before—is the example of the CTC decision on Halifax to Toronto. If a Cabinet directive, for example, could have been issued prior to all of the process of hearings and deliberations, it would have made the process a lot more effective, I think, from all the parties' points of view, rather than having a decision altered after the fact. If the Cabinet were concerned that there were broader socio-economic issues that needed to be considered in this particular application, it should have made those broader socio-economic implications clear, up-front at the beginning of the process rather than at the tail-end.

• 1050

Mr. Deniger: That is the case. Basically, the regional air policy of this country was given from Jamieson, when he was

[Traduction]

M. Joslin: D'accord, mais n'oublions pas de garder à l'esprit que nous ne recommandons pas la révision de tous les règlements. C'est un pouvoir discrétionnaire, mais c'est un pouvoir. La suggestion de l'autre monsieur pour un comité de révision de réglementation pourrait très bien être une sorte de filtre qui déterminerait, par exemple, ce qu'un comité permanent fera. Vous savez, s'il était convaincu que toutes les questions de processus avaient été soulevées, et qu'elles ne comportaient qu'un aspect mineur, ce pourrait être important. Si vous regardez . . .

M. Deniger: Lorsque les deux parties, celle qui fait le règlement et celle qui doit l'observer, sont d'accord, croyez-vous réellement qu'il devrait être révisé, ou devrait-il y avoir une révision seulement lorsque l'une des parties est très bouleversée et dit au président de ce comité: Un instant, savez-vous que je suis en train de me faire rouler; ceci dépasse largement l'intention de la loi; ça va me coûter une fortune; pourriez-vous regarder tout cela?

M. Joslin: Comme je dis, je crois que ce devrait être discrétionnaire, mais le pouvoir et la capacité, s'ils existent, placent un énorme fardeau sur les bureaucrates, si vous voulez. Si vous regardez les directives sur la santé, la sécurité et l'équité qui ont été élaborées pour l'émission des nouveaux règlements sur la santé, la sécurité et l'équité, et qu'ensuite, vous regardez le nombre de règlements sur la santé, la sécurité et l'équité après que ces directives furent élaborées, je crois que vous vous rendrez compte qu'il y a eu une diminution marquée du nombre de règlements qui ont même été proposés.

M. Deniger: Bon. A la page trois de votre mémoire, en ce qui concerne les pouvoirs du gouverneur en conseil, vous écrivez: «les pouvoirs du gouverneur en conseil sont une menace sérieuse à la responsabilité du Parlement . . .» Pourriez-vous nous donner des exemples concrets qui, à votre avis, démontrent que l'exercice des pouvoirs du gouverneur en conseil a sérieusement menacé le Parlement?

M. Joslin: De nouveau, je crois, pour retourner aux questions de responsabilité, reconnaissant la responsabilité de l'exécutif de gouverner et de fournir des directives aux organismes réglementaires, et en gardant à l'esprit que ces organismes pourraient avoir tendance à adopter des vues plutôt étroites sur certains sujets; un exemple, et je ne le qualifierais pas de menace, mais je dirais qu'il démontre que le processus pourrait être amélioré, est celui de la décision du CTC sur Halifax à Toronto, et qui a probablement déjà été mentionné. Par exemple, si une directive du Cabinet avait pu être émise avant tout le processus d'auditions et délibérations, ceci aurait pu rendre le processus beaucoup plus efficace, je crois, à tous les points de vue, plutôt que d'avoir à changer une décision après le fait. Si le Cabinet était préoccupé par des matières socio-économiques plus larges qui demandaient d'être considérées dans cette demande particulière, il aurait dû clarifier ces implications socio-économiques, et en discuter au tout début du processus plutôt qu'à la fin.

M. Deniger: C'est le cas. Fondamentalement, la politique aérienne régionale de ce pays a été donnée à la CTC, de

[Text]

Minister of Transport, to the CTC, I think in 1968 and basically it set the ground rules in the separation of each regional carrier. If the CTC does not follow, do you not think the Governor in Council should basically still have the right to review?

Mr. Joslin: Yes. I am not denying the fact that the Governor in Council should have the right to review some of those decisions. All I am saying is that if you want to improve the process, any concerns about the application of particularly critical or highly-visible regulatory agency decisions should be put up-front in the form of a directive wherever possible. All we are arguing for is moving the government's concerns up-front in the process as much as possible, rather than bringing them in at the tail-end.

Mr. Deniger: The biggest difficulty—I may contradict everything I have just said—is that the more appeals there are to Cabinet and the more CTC or CRTC decisions overruled, the less the regulatory agencies know where they are going. Basically, they just fold their arms and say, Enough, already we might as well go to the Cabinet right away. So that is something I think we will have to look really closely into.

There are basically two possible ways for Cabinet to act. They can reverse a decision, or send it back to the regulatory agencies with an insistence on the particular direction of policy. Which one would you prefer?

Mr. Joslin: I think, to some extent, it becomes a question of semantics. If it gets to the stage where Cabinet has to reverse a decision, if it has not issued some form of promulgated policy-directive before the decision is made, I think to argue that there are two avenues, that it should refer it back to the committee with additional information and increased wisdom—nothing has changed as far as the committee is concerned. To some extent, it is playing a game of semantics to try and say that Cabinet has not overturned the decision, that it has just referred it back. I think all that does is engender some form of increased cynicism of people in terms of having faith in their institutions, be they regulatory or otherwise. If Cabinet does not agree with the decision, I suggest it should overturn it, and very clearly do so.

Mr. Deniger: That is interesting. Overturn? But it does not have all the technical merits. Witnesses have appeared for weeks in front of the regulatory agencies, have basically put the statements on the line. And you say Cabinet should just reverse it, like that?

Mr. Joslin: I say, if the Cabinet is not going to agree with the decision, if you refer it back, you will get all the same briefs, all the same—I mean, you just repeat the process. If people have to be called to account for their political judgments at a certain point in time, then they should not attempt to disguise those political judgments in terms of some sort of regulatory process that somehow the regulatory agency has suddenly seen the error of its ways.

[Translation]

Jamieson, lorsqu'il était ministre des Transports, en 1968, je crois, et c'est ainsi que les règles de base sur la séparation de chaque transporteur régional ont été établies. Si la CTC n'emboîte pas le pas, croyez-vous que le gouverneur en conseil devrait encore avoir le droit de réviser?

M. Joslin: Oui. Je ne nie pas le fait que le gouverneur en conseil devrait avoir le droit de réviser certaines de ces décisions. Tout ce que je dis, c'est que si vous voulez améliorer le processus, toutes préoccupations quant à l'application de décisions particulièrement critiques ou saillantes d'un organisme réglementaire devraient faire l'objet principal de toutes formes de directives, lorsque possible. Le seul fait sur lequel nous argumentons est que, lorsque le Gouvernement a des préoccupations, il doit les placer à l'avant plan du processus autant que possible, plutôt que de les garder pour la fin.

M. Deniger: La plus grande difficulté—il se peut que je contredise tout ce que je viens de dire—est que plus il y a d'appels au Cabinet et plus les décisions de la CTC ou CRTC sont renversées, moins les organismes réglementaires savent où ils s'en vont. En somme, ils se croisent les bras tout simplement, en disant: c'est assez: Nous ferions aussi bien d'aller immédiatement au Cabinet. Alors, je crois que c'est quelque chose que nous aurons à regarder de très près.

Le Cabinet peut agir de deux façons: Il peut renverser une décision ou la renvoyer à l'organisme réglementaire en insistant sur la direction particulière de la politique en question. Laquelle préféreriez-vous?

M. Joslin: Je crois, que ceci devient, jusqu'à un certain point, une question de sémantique. Si on en arrive au point où le Cabinet doit renverser une décision, s'il n'a pas émis une sorte de politique de directives quelconques avant de prendre la décision, je crois que de maintenir qu'il existe deux avenues, qu'il devrait renvoyer l'affaire au comité avec des informations additionnelles et une sagesse accrue, rien n'a changé en ce qui concerne le comité. Jusqu'à un certain point, c'est de jouer un jeu de sémantique d'essayer de dire que le Cabinet n'a pas renversé la décision; qu'il l'a simplement renvoyée. Je crois que ceci ne fait qu'engendrer une augmentation d'un cynisme quelconque chez les gens en ce qui touche la confiance dans leurs institutions, que ce soit un organisme réglementaire ou autre. Si le Cabinet n'est pas d'accord avec la décision, je suis d'avis qu'il devrait la renverser et le faire de façon nette.

M. Deniger: C'est intéressant. Renverser? Mais ceci n'a pas tous les mérites techniques. Des témoins ont comparu pendant des semaines devant les organismes réglementaires; ils ont fait des déclarations ouvertement; et vous dites que le Cabinet devrait simplement la reverser, juste comme ça!

M. Joslin: Je dis que si le Cabinet n'est pas d'accord avec la décision et qu'il la renvoie, vous recevrez tous les mêmes mémoires, tous les mêmes; je veux dire, vous répéterez simplement le processus. Si, à un certain moment donné, des individus doivent être appelés à justifier leurs jugements politiques, ils ne devraient pas essayer de déguiser ces jugements politiques au moyen d'un processus réglementaire quelconque en faisant croire que d'une manière ou d'une autre l'organisme réglementaire a soudainement vu l'erreur de ses actions.

[Texte]

Mr. Deniger: I think Mr. Cook dealt a bit with appointments to boards. Yesterday, we had one of our witnesses who said that one of the fundamental problems that boards have now with conflict of interest rules that exist in Canada was where someone who might have worked with Air Canada, CN or CP, would not be able to join the CTC or rule for two years. Have you given those conflict of interest guidelines any thought?

• 1055

Mr. Joslin: You are speaking of an exchange process . . . or somebody from the industry affected becoming the regulatory . . .

Mr. Deniger: Yes, we basically say that we want our commissioners to be experts. We want our commissioners to know about the industry to regulate it. If that is the case, where are you going to get them if not from the industry itself? Yet we have conflict of interest guidelines that say: Sorry, for two years. How do you go around that?

Mr. Joslin: Frankly, I do not think I can give you . . .

An hon. Member: I do not think there is an answer.

Mr. Joslin: . . . an easy answer to it. You could probably make the equivalent philosophical argument that every board should have someone representing the public interest, and how do you qualify the public interests in a situation like that? The conflict of interest guidelines, I guess should be directed where a person can benefit in a material way from his or her experience. I think you would have to be very careful about appointing someone to a board who was eventually going to return to the industry. You would not appoint someone on a two-year basis on the understanding that that person would return to the industry.

Mr. Deniger: That is why appointments are usually for ten years. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Cook, please?

Mr. Cook: In supplementary questions, I am not so sure I am even asking the right people. I have a sneaking suspicion this question should be directed to my colleagues on the Committee on Regulations and other Statutory Instruments, but I note in your brief on page three towards the bottom, "that some regulations may have been developed and promulgated without any basis or authority in legislation". You are suggesting a new committee to do that. I thought that was their job. Does either of you have any comment on that? One of the things they were supposed to be looking at right now is that kind of thing, and here they are advocating a new committee and you are agreeing with them. I would appreciate . . .

Mr. Joslin: You are probably far more familiar with it than I am, but as I understand it, the committee is advocating some, I guess permanency and clear delineation of its responsibilities and powers. In its last report, which I will confess I only just glanced at, it again called to account some of the fisheries

[Traduction]

M. Deniger: Je crois que M. Cook a discuté un peu des nominations aux Commissions. Hier, un de nos témoins nous a dit que l'un des problèmes fondamentaux qu'ont les Commissions présentement avec les règles de conflit d'intérêt qui existent au Canada, était celui qui veut que quelqu'un qui aurait travaillé pour Air Canada, CN ou CP, ne puisse pas joindre la CTC ou siéger pendant deux ans. Avez-vous réfléchi sur ces directives de conflit d'intérêt?

M. Joslin: Est-ce que vous parlez d'un processus d'échange ou de quelqu'un de l'industrie en question devenant . . .

M. Deniger: Oui, nous disons que nous voulons que nos commissaires soient des experts. Nous voulons que nos commissaires connaissent l'industrie avant de la réglementer. Si tel est le cas, où iriez-vous les chercher si ce n'est dans l'industrie elle-même? Néanmoins, nous avons des directives de conflit d'intérêt qui disent, je regrette, pendant deux ans . . . Comment contournez-vous ceci?

M. Joslin: Franchement, je ne crois pouvoir vous donner . . .

Une voix: Je ne crois pas qu'il y ait une réponse.

M. Joslin: . . . une réponse facile à ceci. Vous pourriez probablement soutenir l'argumentation philosophique équivalente à l'effet que chaque commission devrait avoir quelqu'un qui représente l'intérêt public, et comment qualifiez-vous l'intérêt public dans une situation comme celle-là? Les directives sur le conflit d'intérêt, je crois, devraient être dirigées vers une personne qui peut bénéficier, en un sens matériel quelconque, de son expérience. Je pense que vous devriez être très prudent lorsqu'il s'agit de nommer quelqu'un sur une Commission, qui doit éventuellement retourner à l'industrie. Vous ne nommeriez pas quelqu'un pour une période de deux ans quand vous croyez savoir que cette personne retournera à l'industrie.

M. Deniger: C'est la raison pour laquelle les nominations sont habituellement pour une période de dix ans. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. M. Cook, s'il vous plaît.

M. Cook: Dans les questions supplémentaires, . . . je ne suis même pas certain que je les pose aux bonnes personnes. J'ai une vague impression que cette question devrait être dirigée à mes collègues sur le Comité sur la réglementation et autres instruments statutaires, mais je remarque dans votre mémoire, vers la fin de la page 3, «que certains règlements pourraient avoir été élaborés et proclamés sans aucune base ou autorité législative.» Vous suggérez un nouveau comité pour faire cela. Je croyais que c'était leur travail. L'un ou l'autre de vous a-t-il des commentaires à ce sujet? L'un des points sur lesquels ils doivent se pencher présentement visent ce genre de choses, et ici ils favorisent un nouveau comité et vous êtes d'accord avec eux. J'apprécierais . . .

M. Joslin: Vous êtes probablement beaucoup plus familier avec lui que je ne le suis, mais, si je comprends bien, le Comité préconise une certaine permanence et une délimitation claire de ses responsabilités et pouvoirs. Dans son dernier rapport, sur lequel, je l'avoue, je n'ai jeté qu'un coup d'œil, il demande de

[Text]

regulations which the committee contends have been issued without adequate enabling legislation, and that this is not the first time. I think all the committee is presumably asking for is a clear codification of its responsibilities and its status.

Mr. Cook: Well, when I get back to Ottawa, I will have to ask them what they mean when they are suggesting there is something they are suppose to be doing now.

Mr. MacAllan: Well, I think our point of view was that if this does exist, it should not exist and therefore, we should . . .

Mr. Cook: Fair enough. CSA, of course, has appeared before us and certainly the Ontario government gave us a view of it as well. I do not know, but I suspect there is a tendency among the departments that regulations are the cure-all to any problem, whereas I gathered from the Ontario government that the first question is What is the evil we are attempting to solve and what ways can we solve it in? One of those ways perhaps is some form of voluntary compliance. In other cases the regulations really do not make any sense because they do not achieve what you are after anyway; nevertheless, it is the only way anybody can figure out to attack the particular problem even though they do not work. I am wondering, gentlemen, how the Chamber feels in terms of the voluntary sector, where a department says, this is the problem; we can make a set of regulations or perhaps the industry or those involved can arrive at some voluntary compliance; we will hold the club over your head, but we just will not issue any regulations and save us both a lot of money and time because you should be doing it anyway; the industry knows it should be doing it; now that it has been brought to everyone's attention, let us do it on a voluntary basis. What is the Chamber's view of the voluntary basis of private business?

Mr. MacAllan: Well, I think it has a role. I think there are instances where problems which are perceived on the part of both government and industry do not really require a full set of regulations. A code of ethics or standards or other things can be agreed on, which the industry then polices itself and is held accountable for. So, I think there is a role for it. I am not sure how broad that role is, but there are specific instances where it has been done quite successfully.

• 1100

Mr. Cook: Would the chamber go one step further with that? What disturbs me, in any time of voluntary compliance, is you always have the maverick. Can the industry really police itself to take care of its own mavericks so that government does not have to become involved with regulation? That is the key question, and I do not have any good answers to that as to how you handle the maverick.

[Translation]

nouveau que certains règlements sur les pêches soient justifiés; règlements qui, d'après le Comité, auraient été émis sans habilitation législative adéquate; et ce ne serait pas la première fois. Je présume que la seule chose que le Comité demande est une codification claire de ses responsabilités et de son statut.

M. Cook: Bien, lorsque je serai de retour à Ottawa, je leur demanderai ce qu'ils veulent dire lorsqu'ils insinuent qu'ils sont maintenant supposés faire quelque chose.

M. MacAllan: Bien, je pense que notre point de vue était à l'effet que si une telle chose existe, elle ne devrait pas exister et, par conséquent, nous devrions . . .

M. Cook: C'est bien. La CSA, bien sûr, a comparu devant nous et le Gouvernement de l'Ontario nous en a certainement donné une idée également. Je ne sais pas, mais j'ai l'impression qu'il existe dans les ministères une tendance à croire que la réglementation est une solution à n'importe quel problème, tandis que j'ai pu comprendre qu'en ce qui concerne le Gouvernement de l'Ontario, la première question que l'on se pose est la suivante: «Quel est le mal que nous essayons de guérir et par quels moyens pouvons-nous le guérir?» Une certaine forme de soumission volontaire est peut-être l'un de ces moyens. Dans d'autres cas, les règlements ne font réellement aucun sens, parce qu'ils n'accomplissent pas ce que vous recherchez de toute façon; néanmoins, c'est le seul moyen auquel ils puissent penser pour liquider le problème particulier, même s'ils ne fonctionnent pas. Je me demande, messieurs, quelle est l'opinion de la Chambre sur la soumission volontaire, lorsqu'un ministère dit: voici un problème; nous pouvons faire une série de règlements, ou l'industrie ou les individus impliqués peuvent peut-être en arriver à une soumission volontaire quelconque; nous allons garder le bâton sur votre tête, mais nous ne ferons pas de règlement et nous allons nous épargner, à tous les deux, un tas d'argent et de temps parce que, de toute façon, vous devriez le faire; l'industrie sait qu'elle devrait le faire; maintenant que l'attention de tout le monde est en éveil, faisons-le sur une base volontaire. Quelle est l'opinion de la Chambre sur l'acquiescement de l'entreprise privée?

M. MacAllan: Bien, je crois qu'il y a un rôle. Je crois qu'il existe des situations dans lesquelles le Gouvernement et l'industrie perçoivent des problèmes qui ne nécessitent pas réellement une réglementation complète. Un code d'éthique ou de normes, ou autres, peuvent faire l'objet d'une entente que l'industrie surveillerait ensuite elle-même et pour laquelle elle serait tenue responsable. Par conséquent, je crois qu'il y a un rôle à jouer. Je ne suis pas certain quelle en serait l'ampleur, mais il y a des exemples spécifiques où cela a été fait avec succès.

M. Cook: La Chambre aimerait-elle élaborer d'avantage sur ce point? Ce qui m'inquiète, c'est que durant toute période de soumission volontaire il se trouve toujours des errants. L'industrie serait-elle réellement capable de ramener ses propres errants à l'ordre afin que le gouvernement ne soit pas tenu d'apporter une réglementation? C'est la question clef, et je n'ai aucune réponse solide sur la façon de traiter les errants.

[Texte]

Mr. MacAllan: If there really is a maverick, then I do not think an industry can possibly police that maverick. They have no clout, no ability to do it. That is why I question the breadth of application of this kind of process, but I think there are areas where standards can be generally set and generally adhered to without the necessity of going all the way to full legislation regulations.

Mr. Cook: Which goes back to my initial point where if the department must consult, the Chambers of Commerce and other interested parties with an interest, could say, We do not need it; please do not do it; it is not necessary because we are already doing it—as some witnesses have said.

Mr. MacAllan: They may not be already doing it but are prepared to do it.

The Chairman: Thank you, gentlemen. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Just a follow-up to Mr. Cook's question. You said there are instances where voluntary standards could be used. Do you have any examples of any present area covered by regulation where we could drop the regulations basically and go to voluntary or consensus standards?

Mr. MacAllan: I do not think I can be as precise as you would like, but for example—and I have to draw on my own industry experience at this point in time—I know there are areas, in terms of refinery operations for example, where there are quite extensive regulation and inspection procedures; where just in the sheer safety of operating the refinery, the refining company would follow the same safety checks and procedures—pressure vessels and things of that sort—where the incentive to have safe operating practices is very real.

So there are instances of that sort, where the motivation to carry out the same things which are in regulation are there for a very sound and good business or economic reasons. I am sure that if they were sought, people could give more specific examples. Right off the top of my head, that is just one I have heard discussed within our own industry.

Mr. Berger: What you are saying is that as long as the pilot and the co-pilot get on the same aircraft as you do, you have a certain feeling of security.

Mr. MacAllan: Yes.

Mr. Berger: That is a good example. Any other ones that you could think of, Mr. Joslin?

Mr. Joslin: No, not off the top of my head.

Mr. Berger: If you could perhaps pose the very specific question to your membership and get back to us with any answers they might have, it would be helpful to us.

I would like to ask you a few questions about the SEIA program. I take it you are familiar with it?

Mr. Joslin: The FIRA?

Mr. Berger: The SEIA: socio-economic impact analysis program.

Mr. Joslin: Yes.

[Traduction]

M. MacAllan: S'il y a réellement un errant, je ne crois pas que l'industrie puisse le ramener à l'ordre. Elle n'a ni les outils ni l'habileté de le faire. C'est la raison pour laquelle je doute de l'ampleur d'application de ce genre de processus, mais je crois que dans certains domaines, des normes générales pourraient être établies et respectées sans qu'il soit nécessaire de recourir à une réglementation législative complète.

M. Cook: Ce qui ramène à mon premier point à l'effet que si le Ministère doit consulter la Chambre de commerce et les autres parties intéressées, elle pourrait dire: Nous n'en n'avons pas besoin; ne le faites pas, s'il-vous-plaît; ce n'est pas nécessaire puisque nous le faisons déjà, tel que l'on dit certains témoins.

M. MacAllan: Peut-être les industries ne le font-elles pas encore, mais sont disposées à le faire.

Le président: Merci, messieurs. M. Berger.

M. Berger: Merci, M. le président. Pour faire suite à la question de M. Cook, vous avez dit qu'il y a des cas où les normes volontaires pourraient être utilisées. Est-ce que vous pourriez donner des exemples d'un domaine quelconque régi par une réglementation qui pourrait être remplacée par des normes ou un consensus, sur une base volontaire?

M. MacAllan: Je ne crois pas pouvoir être aussi précis que vous l'aimeriez, mais par exemple, et, à ce moment-ci, il me faut tirer de ma propre expérience dans l'industrie, je sais qu'il existe des domaines, dans les opérations de raffinage, par exemple, qui sont soumis à des procédures de réglementation et d'inspection extensives, où la compagnie de raffinage, pour des seules raisons de sécurité d'opérations de la raffinerie, suivrait les mêmes vérifications et procédures... Des autoclaves et des choses de la sorte, où la motivation d'avoir des pratiques d'opérations sécuritaires est très grande.

Donc, il existe des situations de ce genre où la motivation seule incite à faire les mêmes choses qui sont réglementées, et ce, pour de très bonnes raisons d'affaires ou des raisons économiques. Je suis sûr que des exemples plus spécifiques pourraient être donnés, si on les recherchait. Cet exemple me vient à l'esprit immédiatement parce que nous en avons discuté à l'intérieur de notre propre industrie.

M. Berger: Ce que vous dites, c'est qu'en autant que le pilote et le co-pilote se trouvent sur le même avion que vous, vous ressentez un certain sentiment de sécurité.

M. MacAllan: Oui.

M. Berger: C'est un bon exemple. Pourriez-vous penser à d'autres, M. Joslin?

M. Joslin: Non, pas sans y réfléchir.

M. Berger: Peut-être pourriez-vous poser la question spécifiquement à vos membres et nous faire part de leurs réponses; cela nous aiderait.

J'aimerais vous poser quelques questions sur le programme SEIA. J'imagine qu'il vous est familier?

M. Joslin: Le FIRA?

M. Berger: Le SEIA: Programme d'analyses d'impact socio-économique.

M. Joslin: Oui.

[Text]

Mr. Berger: Do you feel it is worthwhile?

Mr. Joslin: In a word, yes. In principle, it concurs with the essence of our recommendations.

Mr. Berger: But it has only been used in about three cases, you know, in a period of a couple of years, which means that there are probably many, many things that are either getting under the threshold or somehow escaping the net.

• 1105

Mr. MacAllan: Or not being brought forward because they really cannot be justified in terms of the process.

Mr. Joslin: I think there are two sides to that coin. I think the fact that it has been used to a limited extent might give you some cause for alarm that people are circumventing it, but I also would contend that it is probably also fairly strong proof of its efficacy in that it has slowed the flow, if you will, of health, safety and fairness regulations.

Mr. Berger: Would you believe that this should be extended to economic regulations as well, to areas other than health, safety and welfare?

Mr. Joslin: I think you would have to define what you are talking about in terms of economic regulations. I think in principle we would favour extending a form of SEIA, or some form of regulatory impact analysis to all major regulations that are either new or revised. Your cutoff points—I believe the SEIA cutoff point is \$10 million.

Mr. Berger: I do not know. I take economic regulations as meaning everything else basically, but health, safety and welfare. Basically the question is whether or not you would favour extending it into all regulations of major impact?

Mr. Joslin: Yes, that type of programming, without getting into the pros and cons of SEIA itself.

Mr. MacAllan: I think we recognize the difficulty of precise analytical tools in many of these areas, but we are certainly in favour of a qualitative analysis, backed up by whatever quantitative analysis can be done in areas of major regulation, as being part of the process.

Mr. Berger: Are you aware of the cost-benefit/cost-effective debate that is taking place right now?

Mr. Joslin: You mean, as far as regulations are concerned?

Mr. Berger: As far as SEIA analysis is concerned.

Mr. Joslin: Could you elaborate on it?

Mr. Berger: I think I will let one of the staff elaborate on it. Mr. Milligan, would you care to elaborate on the cost-benefit/cost-effectiveness debate that is taking place within the SEIA analysis?

Mr. Eric Milligan (Consultant to the Committee): Do you wish me to explain the difference?

Mr. Berger: Yes.

Mr. Milligan: Cost-benefit and cost-effectiveness?

[Translation]

M. Berger: Croyez-vous qu'il en vaut la peine?

M. Joslin: En un mot, oui. En principe, il rencontre l'essence de nos recommandations.

M. Berger: Mais il a seulement été utilisé dans trois cas, vous savez, au cours d'une période d'une couple d'années. Ce qui veut dire qu'il y a probablement plusieurs choses qui, soit passent sous le seuil de la porte ou s'échappent du filet de quelque façon.

M. MacAllan: Ou qui ne sont pas présentées parce qu'elles ne pourraient vraiment pas être justifiables aux termes du processus.

M. Joslin: Je crois qu'il y a deux côtés à cette médaille. Je pense que le fait qu'il est très peu utilisé pourrait donner raison de se demander si les gens ne le détournent pas, mais je serais également d'avis que c'est une preuve assez forte de son efficacité à ralentir la coulée, si vous voulez, de règlements de santé, sécurité et équité.

M. Berger: Préconiserez-vous qu'il s'étende à des règlements économiques également; à des domaines autres que celui de la santé, sécurité et bien-être?

M. Joslin: Je crois qu'il faudrait que vous définissiez ce que vous entendez par règlements économiques. En principe je crois que nous serions favorables à l'extension d'une sorte de la SEIA, ou une certaine forme d'analyse d'impact réglementaire, à tous les règlements importants, qu'ils soient nouveaux ou révisés. Vos points d'arrêt... je crois que le SEIA arrête à dix millions.

M. Berger: Je ne sais pas. Je conçois que par règlements économiques on entend tout ce qui n'est pas fondamentalement santé, sécurité et bien-être. Essentiellement, la question est celle de savoir si vous êtes en faveur de l'étendre à tous les règlements qui ont un impact important?

M. Joslin: Oui, ce genre de programmation, sans entrer dans les détails des pour et des contre de SEIA lui-même.

M. MacAllan: Je crois que nous reconnaissons la difficulté de trouver des instruments d'analyse précis dans plusieurs de ces domaines, mais nous préconisons certainement une analyse qualitative, appuyée d'une analyse quantitative quelconque, dans les secteurs de réglementation importante, comme faisant partie du processus.

M. Berger: Êtes-vous au courant du débat sur les coûts/bénéfices et coûts/efficacité qui a lieu présentement?

M. Joslin: Vous voulez dire sur la réglementation?

M. Berger: En ce qui concerne l'analyse SEIA.

M. Joslin: Pourriez-vous élaborer sur ce point?

M. Berger: Je pense que je vais laisser un membre du personnel le faire. Monsieur Milligan, pourriez-vous élaborer sur le débat des coûts/bénéfices et coûts/efficacité qui a lieu présentement à l'intérieur de l'analyse SEIA?

M. Eric Milligan (conseiller du Comité): Voulez-vous que j'explique la différence?

M. Berger: Oui.

M. Milligan: Coûts/bénéfices et coûts/efficacité?

[Texte]

Well, in cost-benefit analysis, an attempt is made to quantify the total social costs, including the direct compliance cost to industry, the costs of government administration and any general efficiency losses resulting in the economy from the regulations. Then—this is the important part—there is an attempt to quantify the benefits as well, and reduce them to dollar figures; that is, total social benefits.

Under cost-effectiveness analysis there is no attempt to reduce the benefits to dollar figures. You do quantify the costs the same way, but on the benefit side, you list them in some sort of subjective or objective terms, such as: option A with a regulatory standard at a particular level will save three lives at a cost of \$14 million per year; option B, inching that standard up and making it more strict, would save five lives, an additional two standards, with an increment of, say, \$20 million. The use of cost-effectiveness analysis is that you can see that you have saved two more lives—estimated—and you have increased the cost to the private sector by \$20 million, so you can then determine that you are valuing each additional life saved at \$10 million.

Cost-effectiveness analysis is used when it is difficult to attach monetary values to the benefits, such as lives saved. You do not want to assume they are a particular value; illness reduced or hours of work through injuries saved or cleaner air environment.

• 1110

Mr. Berger: Was there not some indication in some of the hearings that in cost-effectiveness, there really was no attempt to assess the benefits? I think Mr. MacAllan said that . . .

The Chairman: I think the basic difference is that with cost-effectiveness, you just compare the cost of two different programs, do you not? You are just comparing the costs of two different programs when you are doing a cost-effectiveness survey, opposed to looking at benefits, really.

Mr. Joslin: Yes, your cost-effectiveness, as this gentleman has said, I guess would be most useful when you are evaluating regulatory alternatives, as opposed to their efficiency, of a particular alternative. It is the same debate that is raised over government programs. We can have the most efficient unemployment insurance program in the country in terms of delivering cheques to people and monitoring abuses of the program and what-have-you, but whether it is effective in terms of achieving certain objectives is an entirely different debate.

Mr. Berger: Well, I think we will leave that aside for the time being. The SEIA program is presently carried out by government departments in accordance with Treasury Board guidelines. Some people before our committee have suggested that the program should be conducted by an independent analysis, independent of SEIA, because they feel they are asking people to analyze the benefits of their own programs. Would you feel this should be done, or should it continue to be conducted by the interested department?

[Traduction]

Bien, à l'intérieur de l'analyse coûts/bénéfices, l'on tente de quantifier les coûts sociaux totaux, y compris les coûts directs de mise en application de l'industrie, les coûts de l'administration gouvernementale ainsi que les pertes générales d'efficacité dans l'économie, qui résultent de la réglementation. Donc, c'est la partie importante. On essaie également de quantifier les bénéfices en nombre de dollars, soit, la totalité des bénéfices sociaux.

En ce qui touche l'analyse coûts/efficacité, aucune tentative n'est faite pour en déterminer les bénéfices en dollars. Les coûts se calculent de la même façon, mais pour ce qui est des bénéfices, on en dresse une liste pour ainsi dire subjective ou objective, par exemple: l'option A, assortie d'une norme de réglementation à un certain niveau, permettra de sauver trois vies pour 14 millions de dollars par an; l'option B haussant cette norme pour la rendre plus rigoureuse, permettrait de sauver cinq vies, soit deux de plus, pour 20 millions de dollars. L'analyse coût-efficacité vous permet de constater que vous avez sauvé deux vies de plus—ou à peu près—et qu'il en coûtera 20 millions au secteur privé: chaque vie supplémentaire coûte donc 10 millions.

L'analyse coût-efficacité est utile quand il est difficile d'attribuer une valeur monétaire à des bénéfices tels que des vies sauvées. On ne peut pas présumer qu'ils ont une valeur particulière: réduction de maladie ou d'heures de travail dues aux blessures, air environnant plus sécuritaire ou plus propre.

M. Berger: Au cours de certaines auditions, n'y a-t-il pas eu une indication quelconque que dans le coût/efficacité, aucune tentative n'avait réellement été faite pour évaluer les bénéfices? Je crois que M. MacAllan a dit que . . .

Le président: Je crois que la différence fondamentale est qu'avec le coût/efficacité vous comparez seulement le coût de deux différents programmes, n'est-ce-pas? Vous comparez simplement les coûts de deux différents programmes lorsque vous faites un sondage de coût/efficacité, en réalité.

M. Joslin: Oui, tel que l'a souligné ce monsieur, votre coût/efficacité serait plus utile, je crois, lorsque vous évaluez les alternatives réglementaires, par opposition à l'efficacité d'une alternative particulière. C'est le même débat qui est soulevé sur les programmes gouvernementaux. Vous pouvez mettre en place le programme d'assurance chômage le plus efficace du pays en termes de la livraison des chèques aux individus et la surveillance des abus du programme, et tout ce que vous voulez, mais la question de savoir s'il est efficace en ce qui concerne l'atteinte de certains objectifs est un débat totalement différent.

M. Berger: Bien, je crois que nous allons mettre cette question de côté à ce moment-ci. Les ministères gouvernementaux appliquent présentement le programme SEIA conformément aux directives du Conseil du Trésor. Certains individus ont suggéré devant le Comité que le programme devrait être conduit par une analyse indépendante de SEIA, parce qu'ils ont l'impression qu'ils demandent à des individus d'analyser les bénéfices de leurs propres programmes. Pensez-vous que ce

[Text]

Mr. Joslin: I tend to think that the SEIA program as it is currently envisaged is a parallel on program development of program expenditures. The department develops the basic SEIA and it is evaluated by Treasury Board in accordance with specific guidelines as to what should be taken into account to make sure that it is accurate, and I think that combination of origin and safeguard, if you will, is adequate, rather than creating a whole separate body to carry out such evaluations independently.

Mr. MacAllan: There would be all sorts of conflict situations which, without the involvement of the department, I think would be perhaps more damaging than having the department involved. I agree with Barry that some kind of check and balance is important in terms of review, but not in terms of the initiation.

Mr. Berger: Thank you. At page 6 of your brief you suggest a post-audit date at which projected costs and benefits would be measured against the experience. Who would carry out this audit?

Mr. Joslin: I would think, as the same rules would apply to the original SEIA or whatever regulatory impact analysis was done, they would apply; that is, The Department would be expected to carry out and promulgate a post-audit which would be subject to certain checks and balances as far as procedures and what-have-you are concerned, the same process question.

Mr. MacAllan: I do not think one is suggesting here anything very different from what goes on in—and the analogies are not always apt—but in a business organization, where one expects a department to originate its programs, to evaluate their benefit to the organization, and to audit the effectiveness of them, but they do it in front of and with the guidance of other agencies of that organization. They are not separated from the responsibility in any sense, and I would feel, I think quite strongly, that that element of self-responsibility is a requirement.

Mr. Berger: My final question: On page 3 you deal with the matter of the parliamentary review of existing regulatory activity, and you feel that “the use of ‘sunset’ clauses should not be considered in isolation of their advances,” and then you make a recommendation stating that “in lieu of the broad use of sunset clauses . . . the review of existing regulatory activity should be linked to the on-going system of program review.” Do you feel at the outset, as we embark upon regulatory reform, there should be sort of a massive look at all existing regulations in order to get rid of the ones that are probably on the books and no longer have any application, and afterwards, have an on-going review process? Do you feel that the on-going review process would be sufficient to get rid of the dead wood at this stage?

[Translation]

devrait être fait, ou que le ministère intéressé devrait continuer de la conduire?

M. Joslin: J'aurais tendance à croire que le programme SEIA, tel qu'il est présentement envisagé, est un parallèle d'un programme de développement de dépenses. Le ministère développe le SEIA de base qui est évalué par le Conseil du Trésor conformément à des directives spécifiques en ce qui concerne ce qui devrait être pris en considération pour assurer que c'est juste, et je crois qu'un ensemble d'origine et sauvegarde, si vous voulez, est adéquat, et qu'il n'est pas nécessaire de créer tout un organisme distinct pour effectuer de telles évaluations indépendamment.

M. MacAllan: Il y aurait toutes sortes de situations de conflit qui, sans l'implication du ministère, seraient peut-être, je crois, plus dommageables que l'implication du ministère. Je suis d'accord avec Barry qu'un certain type de vérification et contrôle est important en ce qui touche la révision, mais non pas en ce qui a trait à l'initiation.

M. Berger: Merci. A la page six de votre mémoire, vous suggérez l'établissement d'une date de vérification postérieure à laquelle les coûts et bénéfices projetés seraient comparés à l'expérience. Qui ferait cette vérification?

M. Joslin: Je pense que les mêmes règles devraient s'appliquer à l'analyse SEIA originale ou à toutes autres analyses d'impact réglementaire; c'est-à-dire, que le ministère devrait faire et annoncer une vérification postérieure qui serait sujette à certains contrôles en ce qui a trait aux procédures et tout ce que vous voulez, la même question de processus.

M. MacAllan: Ce qui est suggéré ici ne diffère pas beaucoup de ce qui se fait présentement—et les analogies ne sont pas toujours justes—dans une entreprise où un département doit mettre sur pied ses programmes, évaluer les bénéfices qu'il procure à l'organisation, et vérifier leur efficacité . . . Mais il le fait en présence et sous la directive d'autres agences de cette organisation. Il n'est pas relevé de la responsabilité d'aucune façon, et je crois fortement que cet élément d'auto-responsabilité est une exigence.

M. Berger: Ma dernière question: sur la page trois, vous traitez de la révision parlementaire des activités réglementaires actuelles, et vous êtes d'avis que «l'usage de clauses ‘sunset’ ne devrait pas être considéré isolément des autres avances,» et alors, vous faites une recommandation en disant qu'«au lieu de l'utilisation large des clauses ‘sunset’ . . . la révision des activités réglementaires existantes devrait être reliée au système actuel de révision de programmes.» Croyez-vous que nous devrions dès le départ, vu que nous commençons une réforme sur la réglementation, étudier la masse des règlements en existence afin d'éliminer ceux qui, tout en étant dans les livres, n'ont probablement plus d'application, pour ensuite procéder à la révision du processus? Croyez-vous que le processus de révision actuel serait suffisant pour éliminer le bois mort à cette étape-ci?

[Texte]

• 1115

Mr. MacAllan: If I were to think in pragmatic terms, I find it difficult to envisage the ability to step back and look at everything at one point of time. I think one has to approach it in an incremental fashion or in an on-going fashion. I find it very difficult to envisage what kind of organization or body could step back and look at all the regulation which exists and try to cut out the dead wood.

The Chairman: We can return to Mr. Milligan; you have got a couple of questions.

Mr. Milligan: Thank you Mr. Chairman. I would just like to follow up on that last question. The long-term review is the program evaluation system administered by the Office of the Comptroller General. The policy setting up that system suggests that all programs of the department be reviewed on a three-to five-year cycle. Of program elements that have been identified, the committee has learned that in many cases they have focused on the regulatory activity. It is not clear that through the course of that review, all the regulations and statutes of a department would be assessed. As a matter of fact, in some cases, the program evaluations might look at questions of management more than questions of policy.

I take it from your suggestion you think there should be a re-orientation or an adjustment of that review system to ensure that it does look at the regulatory activity, but would you not think that it might be possible to do a "quick-and-dirty" at the very beginning: set up a unit within the department—and we have heard that Agriculture and Consumer and Corporation Affairs have done this—a special unit to review their entire stock on a very quick basis and make some quick progress and attach priority to the statutes and regulations for review? There are some that have been around for a long time which could be killed off immediately, others—fairly easy minor adjustments might have been cooking for some time; they could be done. Is it not possible to make a special internal project within these departments...

Mr. MacAllan: I think I differentiate in what you are saying though, from what I thought was being said earlier that somewhere, whether it is Treasury or whatever, there would be an attempt made to make an assessment in the aggregate of all existing regulation. What you are suggesting, I think, is that within the department management process, they have a responsibility continuously to update, and that if that has not been going on, some special effort should be put forward at this point in time to examine that, do what can be done quickly, put priorities on doing other things and develop a schedule of review process. Certainly I think that is, within the internal departmental process, a desirable thing to have occur, but not in the sense of some...

Mr. Milligan: Massive central policeman.

Mr. MacAllan: Yes.

Mr. Milligan: All right. Thank you. I would like to go back to page six, this post-audit date to go back and check up on the estimates of costs obtained through the socio-economic analysis originally, when the regulation was being proposed. It is

[Traduction]

M. MacAllan: Si je réfléchis de façon pragmatique, il me semblerait difficile d'envisager la possibilité de faire un pas en arrière et de tout regarder à un moment donné. Je crois qu'il faut l'aborder par tranche ou de façon continue. Je pense qu'il serait difficile d'envisager une sorte d'organisme ou groupe qui pourrait prendre un recul pour étudier toute la réglementation qui existe et essayer d'éliminer le bois mort.

Le président: Nous pouvons retourner à M. Milligan; vous avez une ou deux questions?

M. Milligan: Merci monsieur le président. J'aimerais juste suivre cette dernière question. La révision à long terme est le système d'évaluation du programme qui est administré par l'office du contrôleur général. La politique qui établit ce système est à l'effet que tous les programmes du ministère soient révisés sur un cycle de trois à cinq ans. À partir des éléments qui ont été identifiés, le Comité a appris que, dans plusieurs cas, ils ont visé les activités réglementaires. La question de savoir si, au cours de cette révision, toute la réglementation et les statuts d'un ministère seraient évalués, n'est pas claire. Comme question de fait, dans certains cas, les évaluations du programme pourraient pencher vers des questions de gérance plus que sur des questions de politique.

D'après votre suggestion, vous pensez qu'il devrait y avoir une ré-orientation ou un ajustement de ce système de révision pour assurer qu'il couvre les activités réglementaires, mais pensez-vous qu'il serait possible de faire un «rapide et sale» dès le début; mettre sur pied une unité à l'intérieur du ministère? Nous avons entendu dire que les ministères de l'Agriculture, de la Consommation et des Corporations, l'ont fait... une unité spéciale pour réviser la totalité de leurs règlements, de façon très rapide, et pour établir des priorités de révision des statuts et règlements. Certains qui existent depuis longtemps pourraient être éliminés immédiatement; d'autres pourraient faire l'objet d'ajustements plutôt minimes qui auraient dû être apportés depuis longtemps. Ce n'est pas possible de faire un projet interne spécial à l'intérieur de ces ministères...

M. MacAllan: Je crois voir une différence entre ce que vous dites et ce que je pense a été dit plus tôt à l'effet que, quelque part, que ce soit au Trésor ou ailleurs, il pourrait y avoir une tentative de faire une évaluation sur l'ensemble de toute la réglementation existante. Ce que vous suggérez, je crois, c'est qu'il existe une responsabilité à l'intérieur du processus de gérance ministérielle de continuellement mettre à jour, et que si ceci n'a pas été fait, un effort particulier devrait être déployé à ce moment-ci pour faire un examen rapide, établir des priorités pour faire certaines autres choses et élaborer un échéancier du processus de révision. Je crois certainement que ceci fait partie du processus ministériel interne; quelque chose de désirable, mais non pas au sens de...

M. Milligan: Surveillance centrale massive...

M. MacAllan: Oui.

M. Milligan: Très bien. Merci. J'aimerais retourner à la page six, à cette date de vérification postérieure pour retourner et vérifier sur les estimations de coûts obtenues au moyen de l'analyse socio-économique originale, lorsque le règlement a

[Text]

an idea I do not believe has been put before the committee prior to this. I was wondering if you had made any connection; in effect, you are looking at an evaluation of the regulations.

• 1120

It seems to me there might be a possibility of making a connection in that audit of the estimated costs with the evaluation function we have just discussed. Have you given any thought to whether that would be connected, or would you see this as another stream of evaluation? In other words, do you think this post-audit date might be used to trigger the evaluation of the program that those regulations relate to?

Mr. Joslin: That is not explicitly stated, but if you were designing the system to link regulatory review to some sort of program review, you would pick your post-audit date first of all, considering a couple of factors: one, obviously how long would be required to get an adequate assessment of the efficacy and efficiency of the regulations; second, when the department's number comes up next, so to speak, in terms of the cycle. You try and match them as much as possible. Where they are divergent, that post-audit date, if there are severe departures from the original cost-benefit analysis or cost-effectiveness analysis, if you will, should trigger a formal review.

Mr. Milligan: Flipping back to page 3, you are aware that under the program evaluation system, the evaluations are carried out by the departments themselves, not by the central agency, not by the Office of the Comptroller General. They just co-ordinate the system and make sure evaluations are being done, that the systems are in place within the departments.

I was interested in the middle of the page, the sentence that reads: "Within the framework of changes that are currently taking place or anticipated, a limited number of departments"—not programs or regulations or statutes—"should be selected for detailed review each year."

Now, it is obvious you are considering review by some body or organization other than the department itself. Were you thinking of a review by a central agency of government? Were you thinking of a wholesale departmental review by Parliament or a parliamentary committee? I wonder if you could clarify that.

Mr. Joslin: The system of program expenditure review, rather than recommending a review of departments on a yearly basis, you review them on a three- or a five-year cycle. You know, without attempting to predict the future. Presumably every year—and the previous government made some initiatives in this regard—you might find half a dozen departments that are picked for detailed scrutiny by the appropriate standing committee, and we are saying that that detailed scrutiny should also encompass a form of regulatory review. It should not just be a program expenditure, and it is part of the standing committee process.

[Translation]

été proposé. C'est une idée qui n'a pas été présentée au Comité antérieurement. Je me demande si vous avez fait le rapport; en fait, vous parlez d'une évaluation des règlements.

Il me semble qu'il serait possible d'établir un rapport entre cette vérification des coûts estimatifs et l'évaluation que nous venons juste de discuter. Avez-vous pensé à la possibilité de les relier, ou la voyez-vous comme une autre source d'évaluation? En autres mots, pensez-vous que cette date de vérification postérieure pourrait être utilisée pour déclencher l'évaluation du programme auquel ces règlements sont reliés?

M. Joslin: Ce n'est pas énoncé explicitement, mais si vous conceviez le système qui doit relier la révision réglementaire à une sorte de révision de programmes quelconque, vous choisiriez la date de vérification postérieure en premier lieu, en considérant un ou deux facteurs: un, évidemment la période de temps requise pour obtenir une évaluation adéquate de l'efficacité des règlements; deux, quand le numéro du ministère apparaît, pour ainsi dire, dans le cycle. Vous essayez de les rapprocher autant que possible. Lorsqu'elles diffèrent, la date de la vérification postérieure, s'ils se trouvent des divergences sérieuses dans les analyses coûts/bénéfices ou coûts/efficacité, si vous voulez, devraient déclencher une révision formelle.

M. Milligan: Retournant de nouveau à la page trois, vous êtes au courant que sous le système d'évaluation de programmes, les évaluations sont effectuées par les ministères eux-mêmes, non pas par l'organisme central, ni par l'office du contrôleur général. Ils co-ordonnent simplement le système et s'assurent que les évaluations sont faites et que les systèmes sont en place à l'intérieur des ministères.

La phrase au centre de la page, m'a semblé intéressante. Elle se lit comme suit: «à l'intérieur de la structure de changements qui sont présentement en cours ou qui sont anticipés, un nombre limité de programmes ministériels, de règlements ou de statuts, devraient être sélectionnés pour révision détaillée chaque année.»

Il est évident que vous projetez une révision par un groupe ou une organisation quelconque, autre que le ministère lui-même. Est-ce que vous songiez à une révision par un organisme gouvernemental central? Songiez-vous à une révision ministérielle totale par le Parlement ou un comité parlementaire? Je me demande si vous pourriez clarifier ce point.

M. Joslin: Le système de révision des programmes, plutôt que de recommander une révision des ministères sur une base annuelle, prévoit qu'ils soient révisés à l'intérieur d'un cycle de trois ou de cinq ans. Vous savez, sans tenter de prédire l'avenir... Présumément chaque année, et le Gouvernement antérieur a pris certaines initiatives en ce sens, vous pourriez trouver une demi-douzaine de ministères qui sont choisis pour un examen détaillé par le «comité permanent approprié, et nous disons que cet examen détaillé devrait également comprendre une forme de révision réglementaire. Il ne devrait pas s'agir seulement des programmes, et cela fait partie du processus du comité permanent.

[Texte]

Mr. Milligan: You are thinking that it is a parliamentary review, when you talk about a review of the department.

Mr. MacAllan: Yes.

Mr. Milligan: "Selected for detailed review each year" means review by Parliament?

Mr. MacAllan: Yes, by Parliament.

Mr. Milligan: I see. Thank you.

The Chairman: Can I just ask you a couple of questions? What are the major complaints the Chamber receives regarding regulation by government? Is it the paper burden? Is it a lack of consultation?

Mr. Joslin: Setting ideological differences aside, quite frankly, people will argue that we have too much regulation and that there is too much paper burden and what-have-you.

The Chairman: Are you able to identify and focus more clearly on those complaints?

Mr. Joslin: Well, the focus, when you get right down to it, when you make the businessman put his money where his mouth is, so to speak, I think he is really more concerned with the process of notice and consultation. They want to make sure they have a voice in regulation.

The Chairman: Do you have any examples?

Mr. MacAllan: The paper burden tends to come from ...

The Chairman: Smaller firms.

Mr. MacAllan: ... smaller firms, right, as opposed to larger organizations and I think you have to make that differentiation. The small businessman, the independent businessman who receives a variety of forms to be filled out is concerned about paper burden.

The Chairman: Do you have any examples as to where the consultation process has been inadequate with a particular government department? We have heard some companies have very good relationships with departments; others complain about it.

• 1125

Mr. MacAllan: I do not think I am competent to respond in specific instances. There were, though some of the work we have done through the Economic Council, areas where people have had concern, but I think that you had better be ...

The Chairman: Do government departments consult the Chamber itself, or do they go to members? What type of advisory, consultative relationship do you have with government?

Mr. MacAllan: Well, the Chamber and the Chamber committees have a regular on-going contact with the departments where they express points of view, points of concern. There is certainly an open process where the opportunity to present general briefs or general concerns is available. I think one could not quarrel that that opportunity is there in terms of whether it is a pre-budget discussion or a discussion on competition policy, or whatever it may be.

[Traduction]

M. Milligan: Lorsque vous parlez d'une révision du ministère, vous pensez qu'il s'agit d'une révision parlementaire.

M. MacAllan: Oui.

M. Milligan: «Choisis pour révision détaillée chaque année» signifie révision par le Parlement?

M. MacAllan: Oui, par le Parlement.

M. Milligan: Je vois. Merci.

Le président: Pourrais-je vous poser une ou deux questions? Quelles sont les plaintes les plus sévères que la Chambre reçoit en ce qui concerne la réglementation gouvernementale? Est-ce le fardeau des papiers? Est-ce le manque de consultation?

M. Joslin: Mettant de côté les différences idéologiques, bien franchement, les gens de plaignent que nous avons trop de réglementation et que le fardeau des papiers est trop lourd, et que sais-je encore.

Le président: Pourriez-vous identifier et cerner ces plaintes plus clairement?

M. Joslin: Bien, le point principal, en fin de compte, est que lorsque vous demandez à l'homme d'affaires de ne pas parler en termes monétaires, pour ainsi dire, je crois qu'il se préoccupe surtout du processus d'avis et de consultation. Ils veulent s'assurer qu'ils ont quelque chose à dire sur la réglementation.

Le président: Est-ce que vous avez des exemples?

M. MacAllan: Le fardeau de la paperasserie tend à venir ...

Le président: Les plus petites entreprises.

M. MacAllan: ... les plus petites entreprises, juste par opposition aux grosses organisations, et je crois qu'il vous faut faire cette différence. Le petit homme d'affaires, l'homme d'affaires indépendant qui reçoit une variété de formules à remplir se préoccupe de la paperasserie.

Le président: Est-ce que vous avez des exemples qui démontrent que le processus de consultation a été inadéquat dans un ministère du Gouvernement particulier? Nous avons entendu certaines companies dire qu'elles avaient de très bonnes relations avec les ministères; d'autres s'en plaignent.

M. MacAllan: Je ne crois pas que je suis en mesure de répondre avec des cas spécifiques. Au cours du travail que nous avons fait par l'intermédiaire du Conseil économique, il y a eu des domaines où des gens se sont montrés préoccupés, mais je crois que vous êtes mieux ...

Le président: Est-ce que les ministères du Gouvernement consultent la Chambre elle-même, ou consultent-ils les membres? Quelle sorte de rapport consultatif avez-vous avec le Gouvernement?

M. MacAllan: Bien, la Chambre et les Comités de la Chambre ont un contact régulier avec le ministère par lequel ils expriment les points de vue, les points de préoccupation. Il existe certainement un processus ouvert qui donne l'occasion de présenter des mémoires généraux ou des préoccupations générales. Je crois que personne ne pourrait nier que la possibilité existe, que ce soit une discussion prébudgétaire ou une discussion sur une politique de concurrence, ou quoi que ce soit.

[Text]

The Chairman: They need your help in all those areas.

Mr. MacAllan: The opportunity for the appropriate committee to discuss with government officials is always there, and both on the initiative of the Chamber and by request there are . . .

The Chairman: From the Chamber's point of view, your consultation with government has been what you would expect it to be, or adequate or . . . ?

Mr. Joslin: I think you have to distinguish, too, that the bulk of that consultation with the Chamber where it is formalized, if you will, is on broad policy issues, unprocessed issues such as the regulatory reform process. The Chamber also, both in its constant dialogue with various government departments and scrutiny, triggers reactions from its members in terms of alerting them to things that are coming up for far more precise and far more impact.

The Chairman: Part of the consultative process is giving notice to the people who are going to be affected. Would giving notice to the Chamber be considered adequate notice to particular members in corporations affected?

Mr. MacAllan: No, I think there is a much more broadly-based requirement for notice than to a general business organization. The Chamber can certainly help through its publications giving publicity to that area, but there are vertical trade-associations, other specific organizations which are much more closely associated with particular elements of industry, for example . . .

The Chairman: The Chamber could work with various departments to tell them which companies in particular should be consulted on various topics of regulation?

Mr. MacAllan: Vertical trade-associations exist that might be usefully used.

The Chairman: You have talked about use of the *Canada Gazette* for notice; do you feel that many of your members read it?

Mr. Joslin: Faithfully, every day.

The Chairman: I certainly do. I hope you do, too.

Mr. MacAllan: I think if there were a regulatory calendar though, a very substantial group of people would use that specific and precise instrument and would follow it faithfully to look and see what was coming up that might be of interest or impact to them.

The Chairman: The Chamber recognizes that there might not be an opportunity for consultation and advance notice where you have an emergency.

Mr. MacAllan: Obviously you have to define emergency . . .

The Chairman: . . . and then you will tell me whether you agree. Okay. That is a problem we have to contend with.

[Translation]

Le président: Ils ont besoin de votre aide dans tous ces domaines?

M. MacAllan: Le comité approprié a toujours la possibilité de discuter avec les fonctionnaires gouvernementaux, que ce soit à l'initiative de la Chambre ou sur demande.

Le président: Du point de vue de la Chambre, la consultation avec le Gouvernement a-t-elle été ce que vous vous attendriez qu'elle soit; a-t-elle été adéquate ou . . . ?

M. Joslin: Je crois qu'il faut également garder à l'esprit que la grande partie de cette consultation avec la Chambre lorsqu'elle est formalisée, si vous voulez, concerne des sujets de politiques générales; des sujets non entamés tel que le processus de réforme sur la réglementation. Également, la Chambre, par un dialogue constant avec les divers ministères du Gouvernement et les enquêtes, déclenche des réactions beaucoup plus précises et qui ont beaucoup plus d'impact en informant ses membres des choses qui s'en viennent.

Le président: Une partie du processus consultatif est de donner avis aux individus qui seront affectés. Le fait d'aviser la Chambre peut-il être considéré comme étant un avis adéquat aux membres des corporations affectées?

M. MacAllan: Non, je crois que l'exigence de l'avis est beaucoup plus large que de simplement aviser une organisation commerciale générale. La Chambre peut certainement aider à informer un secteur par l'intermédiaire de ses publications, mais il y a des associations de commerce verticales, d'autres organisations spécifiques qui sont associées beaucoup plus étroitement aux éléments particuliers de l'industrie, par exemple, . . .

Le président: La Chambre pourrait travailler avec les divers ministères pour les mettre au courant des compagnies particulières qui devraient être consultées sur divers sujets de réglementation?

M. MacAllan: Il y a des associations de commerce verticales qui pourraient être utiles.

Le président: Vous avez parlé de l'utilisation de la *Gazette du Canada* pour l'avis; est-ce que vous croyez que plusieurs de vos membres la lisent?

M. Joslin: Religieusement, tous les jours.

Le président: Je le fais certainement. J'espère que vous le faites aussi.

M. MacAllan: Je crois que s'il y avait un calendrier réglementaire, un bon nombre de gens utiliseraient un tel instrument spécifique et précis, et le suivraient religieusement pour se tenir au courant de ce qui s'en vient qui pourrait les intéresser ou les affecter.

Le président: La chambre reconnaît que lorsqu'il s'agit d'une urgence, il peut ne pas y avoir de possibilité de consultation et d'avis préalables.

M. MacAllan: Évidemment, il faut définir ce que vous entendez par urgence . . .

Le président: . . . Ensuite vous me direz si vous êtes d'accord. Entendu? C'est un problème avec lequel il nous faut vivre.

[Texte]

Mr. MacAllan: Yes.

The Chairman: Just one more question. Cabinet directives: take the EPA, CPA or the decision where Cabinet overruled the CTC. What type of Cabinet directive could have been sent to the CTC rather than waiting for Cabinet to upset the position of the CTC? What if there had been a directive saying, Support EP Air?

Mr. Joslin: No, I think what in essence Cabinet has to do in a situation like that is, in any particular regulatory decision there is always the potential for—not policy conflicts per se—but you have, for critical ones, to indicate or demonstrate to the regulatory agency which policy consideration is paramount. All Cabinet might have had to say to the CTC, which to some extent argues or pre-deciding for them, depending on how precise it is is that they regard the maintenance of a healthy regional care system as paramount in this case.

• 1130

The Chairman: Based in the Maritimes, flying from Halifax to Toronto?

Mr. Joslin: Yes, based in the Maritimes and, you know, with the initials EPA.

The Chairman: Okay. Those are all the questions I have. Are there any supplementary questions?

Mr. Milligan: Mr. Chairman, just one.

The Chairman: We have kept you over time, I am sorry.

Mr. Milligan: You mentioned the regulatory calendar and you mentioned you thought that might be well-read. I believe the committee has two choices here: One is to recommend a calendar in which very basic data—maybe four or five items on a regulation that is under development or being thought about—be set out, and the calendar would be published maybe twice a year; it would cover all government departments, so all the information would be in one place, published in the *Canada Gazette* and possibly in other ways. The alternative to that, and there is some indication that this has been somewhat more successful in Washington, where both have been tried, is an agenda. Under an agenda once or twice a year, each department, individually, publishes basically the same information: the enabling statute; what the regulations might be intended to do; proposed timetable, and the contact person. Which method—the calendar in which everything is consolidated for the entire government, or the agenda which comes out on a department-by-department basis according to a schedule established by each department—do you feel might be more useful to your members?

Mr. MacAllan: I am not quite sure why there is a difference.

The Chairman: I think perhaps we could send you some materials on that, and you can get back to us. That might be the easiest way.

Mr. MacAllan: Without really understanding what the differences are, one seems from the way you have described it, to

[Traduction]

M. MacAllan: Oui.

Le président: Juste une autre question. Les directives du Cabinet: prenez la EPA, CPA ou la décision où le Cabinet a renversé la CTC. Quel genre de directives le Cabinet aurait-il pu envoyer à la CTC plutôt que d'attendre et bouleverser la position de la CTC? Et s'il y avait eu une directive disant, supportez EP AIR?

M. Joslin: Non, je crois que ce que le Cabinet doit faire dans une situation semblable, dans n'importe quelle décision réglementaire particulière il y a toujours un potentiel de conflit, mais il faut, pour les décisions cruciales, indiquer ou démontrer à l'organisme réglementaire quelle considération est primordiale. Tout ce que le Cabinet pourrait avoir dit à la CTC, qui jusqu'à un certain point essaie de décider d'avance pour eux, dépendant si c'est bien précis, c'est qu'il considère le maintien d'un système de santé régional comme étant primordial dans ce cas-ci.

Le président: Située aux Maritimes, se déplaçant par avion de Halifax à Toronto?

M. Joslin: Oui, stationnée dans les Maritimes, et, vous savez, avec les initiales EPA.

Le président: D'accord. Ce sont toutes les questions que j'ai. Y a-t-il des questions additionnelles?

M. Milligan: Monsieur le président, seulement une.

Le président: Nous vous avons retenus après l'heure, je suis désolé.

M. Milligan: Vous avez mentionné le calendrier réglementaire et vous avez dit que vous pensiez qu'il serait sans doute très lu. Je crois que le Comité a deux choix ici: l'un est de recommander un calendrier comportant des données de base; peut-être quatre ou cinq items sur un règlement qui est en train d'être élaboré ou considéré, et le calendrier serait publié possiblement deux fois par année; il couvrirait tous les ministères gouvernementaux, permettant à l'information d'être concentrée dans un endroit; il serait publié dans la *Gazette du Canada*, et possiblement de d'autres façons. L'alternative, et il y a certaines indications à l'effet qu'elle a connu plus de succès à Washington, où les deux ont été mis à l'épreuve, est un agenda. Une ou deux fois par année, chaque ministère individuellement, publierait les mêmes informations de base: la loi habilitante, les buts recherchés par la réglementation, l'échéancier proposé, et la personne à contacter. D'après vous, laquelle de ces méthodes serait plus utile à vos membres; le calendrier dans lequel l'ensemble gouvernemental est consolidé, ou l'agenda en provenance de chaque ministère, conformément à un échéancier établi par chaque ministère?

M. MacAllan: Je ne suis pas absolument certain qu'il y ait une différence.

Le président: Peut-être pourrions-nous vous faire parvenir de la documentation à ce sujet et vous pourriez entrer en communication avec nous de nouveau. Ce serait peut-être la meilleure façon.

M. MacAllan: Sans comprendre trop bien quelles sont les différences, d'après la façon dont vous les avez décrites, l'une

[Text]

be 10 pieces of paper or 20 pieces of paper and one is a booklet containing all of the 20 pieces of paper.

The Chairman: Perhaps we could drop you some information on that and you could get back to us, if you would not mind. Would that be the easiest way? Okay.

In conclusion, then, there is one area we have not touched on in detail, which is that of federal-federal overlap, federal-provincial overlap and all that sort of thing. I do not think it is the time right now to ask you to give us all your horror stories and the problems it has caused you. We refer to this in suggestions 26, 27 and 28 in our paper. You have made some comments here. If you do have specific examples in that area, could you get back to us? One of our problems is trying to quantify this as to whether it is a real problem for your members or not. That would be most helpful to us. We need the empirical studies; we need the evidence. That would certainly be useful to us, and with your broad base, your broad support, if you could draw on your members again, that would be of great assistance to us.

So, in conclusion, I would like to order that your submission to us today be included as an appendix to our report. Mr. MacAllan and Mr. Joslin, on behalf of the members and staff and through you, to the Chamber of Commerce, we would all like to thank you very much for your close co-operation and your timely help in this matter in spite of the time pressures we have put you under. Your appearance here today has been most helpful to us. Thank you very much.

Mr. MacAllan: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee for giving us the opportunity to be heard.

The Chairman: We will stand adjourned for five minutes, please.

• 1135

• 1140

The Chairman: Could we come to order. We are continuing our reference into regulatory reform. We are twice-blessed to have with us again Professor Hudson Janish from the University of Toronto, Faculty of Law, who at our request has returned to respond in more detail to a number of the issues we have presented in our paper and that have arisen from our meetings and discussions. Professor Janish, it is wonderful of you to come back. Thank you very much.

Professor Hudson Janish (Faculty of Law, University of Toronto): Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, I assume what you would like to hear from me is not a long discourse, but rather a short discourse with opportunity for exchange. Therefore, rather than prepare a formal submission, I would like to outline what I see as some

[Translation]

des méthodes semblerait comporter dix ou vingt morceaux de papier et l'autre, un livret contenant tous les vingt morceaux de papier.

Le président: Peut-être pourrions-nous vous faire parvenir quelques renseignements à ce sujet et vous pourriez communiquer de nouveau avec nous, si vous n'y voyez pas d'objection. Est-ce que ce serait la façon la plus facile? D'accord.

En conclusion, il y a un secteur auquel nous n'avons pas touché en détails, et qui a trait aux chevauchements fédéral-fédéral/fédéral-provincial et tout ce genre de choses. Je ne crois pas que le temps soit venu de vous demander de nous faire part de toutes vos histoires horribles et des problèmes que ces chevauchements vous ont causés. Notre mémoire y réfère dans les suggestions 26, 27 et 28. Vous avez fait certains commentaires ici. Si vous avez des exemples spécifiques sur ce sujet, pourriez-vous nous revenir? L'un de nos problèmes consiste à essayer de quantifier afin d'établir s'il s'agit d'un problème réel pour vos membres. Cela nous serait très utile. Nous avons besoin d'études empiriques; nous avons besoin de preuves. Cela nous serait certainement utile, et vu que vous avez une base très large, une faveur étendue, vous pourriez faire appel à vos membres de nouveau, ce qui serait une aide précieuse pour nous.

En conclusion, je demande que votre soumission d'aujourd'hui soit incluse en annexe à notre rapport. M. MacAllan et M. Joslin, au nom des membres et du personnel, nous aimerions vous remercier personnellement ainsi que la Chambre de Commerce, par votre intermédiaire, de votre étroite co-opération et de l'aide opportune que vous avez apportée dans cette matière en dépit des pressions de disponibilité que nous vous avons causées. votre présence ici aujourd'hui nous a été des plus utiles. Merci beaucoup.

M. MacAllan: Merci, monsieur le président et merci aux membres du Comité de nous avoir donné l'occasion d'être entendus.

Le président: Cinq minutes d'ajournement, s'il vous plaît.

Le président: Nous sommes rappelés à l'ordre. Nous continuons nos discussions sur la réforme réglementaire. Nous sommes très heureux d'accueillir parmi nous le professeur Hudson Janish de l'université de Toronto, faculté de Droit, qui est revenu, à notre demande, afin de répondre de façon plus détaillée à un membre sur les sujets que nous avons présentés dans notre mémoire et qui ont été soulevés au cours de nos réunions et discussions. Professeur Janish, c'est très aimable de votre part d'être revenu. Merci beaucoup.

M. Hudson Janish (faculté de Droit, université de Toronto): Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le président, je présume que vous ne voulez pas que je fasse un long discours mais plutôt un court avec la possibilité d'échange de vues. Par conséquent, plutôt que de présenter une soumission formelle, j'aimerais délinéer ce que je

[Texte]

of the most important issues in the area and then I would welcome questions.

I might say, Mr. Chairman, that I have sought to set out my views on the question of political accountability in regulation and the relationship between regulatory agencies—the CRTC, the CTC, National Energy Board, to the rest of government—at some length in two articles, which are referred to in your bibliography on regulatory reform. Those contain my thoughts set out in a rather detailed, academic manner and I certainly am not going to adopt the same approach this morning.

The Chairman: Please do not assume that we are academics or even intelligent.

Mr. Cook: On a point of order, the chairman is speaking for himself alone here.

Professor Janish: Your mandate, of course, is a very broad one, Mr. Chairman, as I am sure you are discovering more as time goes on. The issue I wish to address is, I suppose, seen in the full context of that mandate, a rather narrow one; that is, the question of the relationship between regulatory agencies and government; the question of the appropriate role of Cabinet appeals and of directions or directives from Cabinet to regulatory agencies. I have to emphasize, as I am sure you are aware, that the bodies I am talking about, the so-called independent regulatory agencies, are not the only actors in this scene, but at the same time, I think it is an important issue. It has come up several times already in these proceedings. It is dealt with specifically in your discussion paper and, in fact, has been dealt with quite extensively in the hearings that have preceded this one, from the witnesses from the departments and from the regulatory agencies. I welcome this opportunity to participate in these on-going hearings and discussion of this issue. I do not pretend to come with any instant solution to the problems, but I come with some proposals and some ideas which I hope will be of some help.

Mr. Chairman it seems to me, having read through the transcripts of evidence involving the appearances of the Canadian Transport Commission, the Department of Communications and the CRTC, that although they recognize the relationship, the policy question, the direction issue, I thought they tended to down-play, perhaps, the destructive impact on the Canadian regulatory system of misunderstandings as to the appropriate role of regulatory agencies and of government departments. I think it is worth emphasizing that what we are talking about here is not just a matter of a lack of perfect symmetry. We are talking about basic conflicts between the departments and the regulatory agencies because of inadequate structural design. What I thought I would do very briefly is to touch on three current examples to illustrate the urgency with which I think this matter needs to be addressed.

[Traduction]

vois comme étant les sujets les plus importants dans le domaine et ensuite je me ferai un plaisir de répondre aux questions.

Monsieur le président, j'ai essayé, si je puis dire, de circonscrire mes vues sur la question de la responsabilité politique en ce qui touche la réglementation, et le rapport entre les organismes réglementaires: la CRTC, la CTC, la Commission nationale sur l'énergie, et le reste du Gouvernement... en profondeur dans deux articles sur la réforme réglementaire, auquel il est fait référence dans votre bibliographie. Mes opinions y sont contenues et sont exprimées de façon plutôt détaillée et académique, et je n'ai certainement pas l'intention de suivre la même approche ce matin.

Le président: Je vous en prie, n'assumez pas que nous sommes académiques ou même intelligents.

M. Cook: Comme mise au point, le président ne parle ici que de lui-même.

M. Janish: Bien sûr, votre mandat est très large, monsieur le président, et je suis certain que vous faites des découvertes au fur et à mesure que vous procédez. Le sujet que je veux présenter est, je suppose, vu dans l'ensemble du contexte de ce mandat, plutôt étroit; c'est-à-dire, la question du rapport entre les agences réglementaires et le Gouvernement; la question du rôle approprié des appels au Cabinet et les directions ou directives du Cabinet aux organismes réglementaires. Je tiens à souligner, bien que je sois sûr que vous êtes au courant, que les organismes dont je parle, les organismes réglementaires soi-disant indépendants, ne sont pas les seuls acteurs en scène, mais en même temps, je crois que c'est un sujet important. Le point a déjà été soulevé à diverses reprises au cours de ces débats. Votre mémoire en a traité spécifiquement et, en fait, il a été discuté considérablement au cours des auditions qui ont précédé celles-ci, à la fois par les témoins des ministères et des organismes réglementaires. Je suis heureux d'avoir l'occasion de participer aux auditions et discussions en cours sur ce sujet. Je ne prétends pas apporter une solution momentanée aux problèmes, mais j'apporte certaines propositions et idées qui, j'espère, seront d'une certaine utilité.

Monsieur le président, ayant lu la totalité des transcriptions des dépositions, y compris les représentations de la Commission canadienne des transports, du ministère des Communications et de la CRTC, il me semble que, bien qu'ils reconnaissent la relation, la question politique, la question de directives, ils ont démontré une tendance à minimiser, peut-être, l'impact destructif sur le système réglementaire canadien qui résulte de mésententes en ce qui concerne le rôle approprié des organismes réglementaires et des ministères gouvernementaux. Je crois qu'il est important de souligner que ce dont nous parlons ici n'est pas simplement une question de manque de symétrie parfaite. Nous parlons de conflits fondamentaux entre les ministères et les organismes réglementaires, dus à une conception structurale inadéquate. Ce que j'ai pensé faire, très brièvement, consiste à jeter un regard sur trois exemples courants pour illustrer l'urgence qui doit être accordée à cette affaire.

[Text]

The first one is the decision by the Cabinet to reverse the CTC's decision concerning the application by CP to get from Halifax to Toronto and to award that route to Eastern Provincial Airlines, EPA. This matter was alluded to by Mr. Benson when he was before this committee. If I could just very briefly refer to that, I think it indicates that nature of the issue. Mr. Benson, in appearing before this committee on September 19, 1980, said:

... I would welcome a regional air policy right now, for example. It puts us in a great deal of difficulty when we do not have such things because we have, for example, the case of EPA flying into Toronto which is contrary to the air carrier policy of 1967 on which we based our decision, and we have cases before us where Quebecair and PWA want to fly into Toronto, and we are anxiously awaiting a statement with regard to regional air carrier policy from the government.

Although Mr. Benson is not given to florid language, I think the use of the expression "anxious" indicates the extent of his concern, and I think, Mr. Chairman, when you put that EPA decision in its context, which led to a position in which CP Air simply said, "We withdraw completely"—although subsequently just last week they have decided that perhaps they will fly to Halifax after all—when CP Air reacted so strongly that they simply abandoned their Halifax service, although that had been a long-term goal of theirs and in which frankly it is virtually impossible now for a regulatory agency to make a decision in the area of regional airline policy-making because, in fact, there is now absolutely no policy guidelines from government whatsoever—that the air carrier policy, which was probably one of the only examples we had in Canada of a policy directive being given to regulatory agencies, has now to all intents and purposes, collapsed, approaching a condition of chaos.

• 1145

Now the second example, Mr. Chairman, concerns the decision, again by Cabinet, to reverse the CRTC's decision on the question of whether Telesat should be allowed to join the TCTS, the Trans-Canada Telephone System. That decision is coming home to haunt regulatory makers right now. After the decision was made to reverse the CRTC's decision—and the CRTC'S decision had been to deny the application of Telesat to join the TCTS—after that decision, very difficult issues arose as a result of the relationship that now exists between Telesat and TCTS. Indeed, in the most recent hearings before the CRTC, the legal validity of the Cabinet decision to have reversed the CRTC question came up very sharply because, in fact, a very strong argument can be made that allowing Telesat to join TCTS creates a situation of discrimination in favour of the telephone companies and in contradiction to Section 320 of the Railway Act, which is the governing provision. So, you have a situation there where I suspect a somewhat impetuous Cabinet decision is coming home to haunt us as the implication of that impetuous decision become apparent.

[Translation]

Le premier vise la décision du Cabinet de renverser la décision de la CTC concernant la demande CP pour obtenir la route d'Halifax à Toronto et de l'octroyer à Eastern Provincial Airlines, EPA. M. Benson a fait allusion à cette affaire lors de sa comparution devant ce Comité. Si je puis m'y référer très brièvement, je crois qu'elle indique la nature du sujet. Lors de sa comparution devant ce Comité le 19 septembre 1980, M. Benson a dit:

... par exemple quant à moi, une politique aérienne régionale immédiate serait bienvenue. Le fait de ne pas avoir de telles choses nous donnent des difficultés d'envergure parce que nous avons, par exemple, le cas de ETA qui va à Toronto et qui est contraire à la politique du transport aérien de 1967, sur laquelle nous avons appuyé notre décision, et nous avons des cas devant nous où Québecair et PWA veulent aller à Toronto et nous attendons anxieusement une déclaration du Gouvernement en ce qui concerne la politique régionale.

Bien que M. Benson ne s'adonne pas au langage flamboyant, je crois que l'utilisation de l'expression «anxieux» démontre l'ampleur de sa préoccupation, et je crois, monsieur le président, lorsque vous placez la décision ETA dans son contexte; décision qui a conduit CPR à dire tout simplement: «nous nous retirons complètement»—bien que subséquemment, juste la semaine dernière, elle a décidé que peut-être elle irait à Halifax après tout—après avoir réagi si fortement à l'effet qu'elle abandonnerait simplement son service d'Halifax lequel avait été un de ses buts à long terme. Franchement, il est pratiquement impossible maintenant pour un organisme réglementaire de rendre une décision dans le domaine de la politique aérienne régionale parce que, en fait, il n'existe aucune directive gouvernementale quelle qu'elle soit, maintenant que la politique de transport aérien, qui était probablement un des seuls exemples que nous avions au Canada d'une directive de politique pour les organismes réglementaires, s'est, à toute fin pratique, effondrée créant un état presque de chaos.

Le deuxième exemple monsieur le président, vise la décision du Cabinet, encore une fois, de renverser la décision de la CRTC sur la question de savoir si Telesat devrait avoir la permission de se joindre au TCTS, le système téléphonique Trans-Canada. Cette décision vient maintenant hanter les responsables de la réglementation. Suite à la prise de décision de renverser la décision de la CRTC (la décision de la CRTC rejetait la demande de Télésat de joindre la TCTS) des questions très difficiles ont surgi en conséquence des rapports qui existent entre Telesat et TCTS. En effet, au cours des auditions très récentes devant la CRTC, la validité juridique de la décision du Cabinet de renverser la CRTC a été soulevée très clairement. En fait, une argumentation très forte pourrait être soutenue que le fait de permettre à Telesat de joindre la TCTS crée une situation de discrimination en faveur des compagnies de téléphone et contredit l'article 320 de la Loi sur les chemins de fer qui constitue la disposition régissant. Alors, voici une situation qui, je crois, a été créée par une décision impétueuse du Cabinet et qui vient nous hanter puisque les

[Texte]

Mr. Berger: Mr. Chairman, perhaps Mr. Janish, you could just explain that last point again about the problems that it is creating.

Professor Janish: Yes, indeed. There are two problems. The one is a general problem; that is, that because Telesat was allowed to join with the telephone companies—and as you put it in the vernacular, to get into bed with the telephone companies—the alternate carrier, CN-CP, which is of course, not a member of Telesat, is placed in a very difficult position in its relationship to Telsat. When one is dealing in this area where you have the satellite corporation in a consortium with the telephone companies, that places the non-telephone company carrier, CN-CP, in a very difficult position from a strategic and regulatory point of view. Even more specifically, it gives an advantage to the telephone companies over any advantage that CN-CP might have, which is quite possibly—and I cannot say more than that because the matters have to be resolved by the CRTC—but it was argued with much force, and I found some of the arguments somewhat persuasive, that in fact this created discrimination in favour of the telephone companies, the institutional arrangement. This is a matter that within the next month or so will have to be decided or the decision will be announced by the CRTC.

• 1150

Mr. Berger: What decision?

Professor Janish: The decision as to whether or not there is a conflict between what the Cabinet did and the provisions of the Railway Act itself. I use this, Mr. Chairman, although I could develop that particular point at great length, simply as an illustration of the present confusion that prevails in our regulatory system.

The final example is closely associated with the previous one in the sense that one of the dangers in Cabinet appeals is the impression they create that really, anything goes; that is, that when the matter reaches the Cabinet level, the Cabinet can deal with a very much wider range of matters than the regulatory agency can deal with. Indeed, this is one of the most commonly articulated arguments in favour of Cabinet appeals; that is, that the Cabinet can deal with broad-ranging social and political conditions, whereas all the regulatory agency can deal with are the somewhat narrow considerations that go into just and reasonable rates and the prevention of discrimination.

The issue I am referring to is the appeal by Bell Canada and the Government of Ontario to the Cabinet with respect to the interim decision by the CRTC in connection with the attachment of non-Bell provided equipment, so-called foreign-attachment rules. In those Cabinet appeals, it has been suggested that the Cabinet should vary the CRTC's decision to allow on an interim basis, attachment, and to vary it to provide that only equipment coming from countries in which there is a reciprocal arrangement—in which Canadian manufacturers can export their products to, let us say, Japan or Taiwan or

[Traduction]

implications de cette décision impétueuse deviennent apparentes.

M. Berger: Monsieur le président, peut-être que M. Janish pourrait expliquer ce dernier point de nouveau, c'est-à-dire les problèmes que la décision crée?

M. Janish: Oui, certainement. Il y a deux problèmes. L'un est un problème d'ordre général; c'est-à-dire, que parce que Telesat a eu la permission de se joindre à des compagnie de téléphone, et, comme vous le décrivez dans la langue du pays, de coucher avec les compagnies de téléphone... le transporteur alternatif, CN-CP, qui n'est pas un membre de Telesat, bien sûr, se trouve dans une position très difficile dans ses rapports avec Telesat. Lorsqu'il s'agit d'un domaine où il y a une corporation satellite dans un consortium des compagnies téléphoniques, une compagnie de transporteurs non-téléphonique, CN-CP se trouve dans une position très difficile du point de vue stratégique et réglementaire. Plus spécifiquement encore, ceci donne un avantage aux compagnies de téléphone sur tout avantage que pourrait avoir la CN-CP, et j'irais jusqu'à dire que, parce que les questions ont été résolues par la CRTC, il a été vigoureusement soutenu, et les arguments m'ont semblé quelque peu persuasifs, qu'en fait, une discrimination en faveur des compagnies de téléphone a été créée... l'arrangement institutionnelle. D'ici les prochains mois, c'est la question qui devra être décidée où la CRTC annoncera la décision.

M. Berger: Quelle décision?

M. Janish: La décision sur la question de savoir s'il y a ou non conflit entre les agissements du Cabinet et les dispositions de la Loi des chemins de fer elle-même. Bien que je pourrais élaborer bien d'avantage sur ce point particulier, je l'utilise, monsieur le président, simplement pour illustrer la confusion actuelle qui prévaut dans le système réglementaire.

Le dernier exemple est étroitement relié au précédent en ce qu'il démontre que l'un des dangers des appels au Cabinet est qu'ils créent l'impression que, en réalité, tout est possible; c'est-à-dire, que lorsque l'affaire atteint le niveau du Cabinet, ce dernier peut aborder un éventail de matières beaucoup plus larges que ne peut le faire l'organisme réglementaire. En effet, c'est l'un des arguments les plus souvent énoncés en faveur des appels au Cabinet; c'est-à-dire, que le Cabinet peut prendre en considération des conditions politiques et sociales de large portée, tandis que l'organisme réglementaire doit s'en tenir à des considérations plutôt étroites qui ne touchent que les taux raisonnables et la prévention de discrimination.

La décision à laquelle je fais référence est l'appel de Bell Canada et du Gouvernement de l'Ontario au Cabinet au sujet de la décision intérimaire de la CRTC concernant le branchement d'équipement non-fourni par Bell; les soi-disant règles de dispositifs étrangers. Au cours de ces appels au Cabinet, il a été suggéré que celui-ci devrait mitiger la décision de la CRTC afin de permettre le branchement sur une base intérimaire, et de la changer afin de permettre que seulement l'équipement provenant de pays avec lesquels il existe une entente de réciprocité en vertu de laquelle des manufacturiers canadiens

[Text]

Germany or the United States, and in which that equipment can be attached to the telecommunication system in those countries—only in those situations should the equipment be attached here in Canada.

The problem here, Mr. Chairman, is that the Cabinet appeal is an outgrowth of the statute setting it up, and the statutory regulations governing telecommunications in this country are still to be found in the Railway Act. The Railway Act talks very much about questions of just and reasonable rates. However, the appeal that both the Ontario government and Bell Canada would seem to me to be raising are issues of tariffs, GATT relationships in international trade and all sorts of matters, which for the life of me, Mr. Chairman, I do not see as related to the statutory authority of the CRTC in the first place. It would seem to me, Mr. Chairman, that this might be an example of a continued misconstruction of the nature of Cabinet appeals.

Now, it is true in a recent Inuit case handed down by the Supreme Court of Canada just last week, of which I am sure you have all been made aware, where they said that the so-called fairness doctrine did not apply to Cabinet appeals. But in his judgment, Mr. Justice Estey, speaking on behalf of the unanimous court, said that this was assuming the statutory authority existed in the Cabinet to deal with this issue. I suspect that a lot of persons misconstrue the Cabinet power and think of it not only in terms of a free-wheeling procedural arrangement, which in fact the Supreme Court is now confirmed that it is, but also in terms of a free-wheeling arrangement in which Cabinet can do anything it wants. I use the illustrations that I have to indicate the complexities that can result in that attitude towards the nature of Cabinet appeals.

• 1155

Mr. Cook: Will you accept a question, sir?

Professor Janish: Yes.

Mr. Cook: Reading that case, I construed it much more narrowly than that—that in the particular legislation, the Cabinet had this power. Your statement seems to indicate you feel that that decision has a much wider impact; that most statutes would undoubtedly end up being interpreted the same way as to whether there was a fairness doctrine involved in Cabinet appeals or not.

Professor Janish: I think the interesting thing to do is to read, for example, Section 23 of the Broadcasting Act, which has a somewhat limited but very similar provision to Section 64 of the National Transportation Act. Now, I do concede, and I think you are quite right to point out that Mr. Justice Estey did indeed emphasize the vary and rescind power, the fact that it was a matter that could be initiated by the Cabinet and not binding for the parties. He did emphasize the very, very broad nature of Section 64, but I suspect the language he uses can be applied, for example, to Section 23 of the Broadcasting Act,

[Translation]

peuvent exporter leurs produits au Japon, au Taïwan, en Allemagne et aux États-Unis, par exemple; entente qui stipule que l'équipement peut être branché au système de télécommunications dans ces pays, et seulement dans ces situations l'équipement pourrait-il être branché ici au Canada.

Le problème ici, monsieur le président, est que l'appel au Cabinet est une excoissance de la loi qui l'établit, et les règlements statutaires qui régissent la télécommunication dans ce pays sont encore introuvables en ce qui concerne la Loi des chemins de fer. La Loi des chemins de fer parle beaucoup des questions de taux justes et raisonnables. Toutefois, l'appel du Gouvernement de l'Ontario et Bell Canada me semblerait soulever des questions de tarifs, les relations de GATT dans le commerce international et toutes sortes de matières qui, et j'ai beau essayé de me fouiller la tête, monsieur le président, ne me semble pas reliées à l'autorité statutaire de la CRTC en premier lieu. Il me semblerait, monsieur le président, que c'est un exemple de la fausse conception soutenue sur la nature des appels au Cabinet.

Il est vrai que dans un cas récent des Inuits qui a été porté devant la Cour suprême du Canada seulement la semaine dernière, et duquel vous êtes tous au courant, j'en suis sûr, il a été dit que la soi-disant doctrine de justice naturelle ne s'appliquait pas aux appels au Cabinet. Mais l'honorable juge Estey qui parlait au nom de la Cour unanime, a dit que ceci était en assumant que le Cabinet était investi de l'autorité statutaire pour traiter de la question. J'ai l'impression qu'un bon nombre de gens conçoivent mal le pouvoir du Cabinet et croient que ce pouvoir existe, non seulement en ce qui concerne les arrangements procéduraux, tel que la Cour suprême vient en fait de confirmer, mais également en ce qui touche les arrangements en général; que le Cabinet a le pouvoir de faire n'importe quoi. J'ai utilisé ces illustrations pour démontrer les complexités qui résultent de l'attitude envers la nature des appels au Cabinet.

M. Cook: Pourrais-je vous poser une question, monsieur?

M. Janish: Oui.

M. Cook: En lisant cette décision, je l'ai interprétée beaucoup plus étroitement. J'ai cru que dans cette législation particulière, le Cabinet avait ce pouvoir. Votre énoncé semble indiquer que vous avez l'impression que la décision a un impact beaucoup plus large; que la plupart des statuts devraient sans doute être interprétés de la même façon, c'est-à-dire, que dans tous les appels au Cabinet il faudrait voir s'il y a une implication de justice naturelle.

M. Janish: Je crois qu'il est intéressant de lire, par exemple, l'article 23 de la Loi sur la radiodiffusion qui contient une disposition quelque peu restreinte mais très semblable à l'article 64 de la Loi du transport national. Je concède, et je crois que vous avez raison de souligner que l'honorable juge Estey a appuyé sur le pouvoir de changer et d'abroger, le fait qu'il s'agissait d'une matière que le Cabinet pouvait initier et qui ne liait pas les parties. Il a appuyé sur la nature très très large de l'article 64, mais j'ai l'impression que le langage qu'il utilise peut s'appliquer, par exemple, à l'article 23 de la Loi sur la

[Texte]

although I take your point and I stand corrected; I was generalizing too much on that point.

Mr. Chairman and members of the committee, I think the important thing to come to grips with here is: What are the problems with Cabinet appeals? The persons who have studied this question, be they the Law Reform Commission, the Economic Council of Canada, the Lambert Committee, or individual academics and legal scholars, have not emphasized the *ex post facto* nature of Cabinet decisions. That is, that the Cabinet appeal is in effect a fall-back position after a decision has been made by a regulatory agency. The thrust of most thinking and writing in this area is that to the greatest extent possible—and I emphasize that: to the greatest extent possible—it would be desirable not to have these last-minute reversals of everything that had gone on before; let us say a CRTC hearing which may have lasted six weeks, which may have heard from a wide range of parties, which may have gone through immense expense, and then after the decision is announced, for a somewhat more precipitous decision to be made, a political decision to be made.

Now, I do not think anybody is denying the question of the ultimate political accountability for decisions. I think the question is, How can we structure that ultimate political accountability in a manner which injects, at the earlier stage rather than at a later stage, the policy considerations that government wants to see taken into account? Is it not unfortunate for government to hold back, to allow parties to gain expectations, to allow parties to develop points of view, to allow an issue to be dealt with in an open and relatively rational atmosphere, and then after that whole process had been completed, for Cabinet appeal to come down in circumstances that appear to be somewhat of a thunderbolt, not involving the same detailed reasoning-process and not involving certainly the same openness?

Now, this suggests, Mr. Chairman, as I am sure you are very aware, concerns placing more emphasis on directions, and in fact, I want to spend most of the time available to me this morning talking about the role of directions, and how we should be encouraging the greater use of directions, but I mention that that has been the great criticism as I am sure you are all aware. The other criticism has been the lack of procedural protection in Cabinet appeals, and we now have the Supreme Court of Canada's decision at least with respect to Section 64 of the National Transportation Act.

I have some reservations about suggesting that it will be possible to have partial procedural protections on a Cabinet appeal. I must say, although I do not necessarily agree with the exact nature of the analysis undertaken in the Supreme Court, I think the court is right and I think we have to recognize that if we are going to have Cabinet appeals, it probably is going to necessitate a very free-wheeling procedural environment. In other words, to try to suggest to Cabinet that there are procedural limitations on their power may be

[Traduction]

radiodiffusion, bien que je note votre point et je me rectifie. Je généralisais trop sur ce point.

Monsieur le président et les membres du Comité, je crois que le point important à clarifier ici est la question d'établir quels problèmes sont reliés aux appels au Cabinet? Les gens qui ont étudié la question, que ce soit la Commission de réforme du Droit, le Conseil économique du Canada, le Comité Lambert ou les érudits académiques et légaux individuels, n'ont pas appuyé sur la nature *ex post facto* des décisions du Cabinet. C'est-à-dire, que l'appel au Cabinet est, en fait, une position de recul suite à une décision prise par un organisme réglementaire. La tendance de la plupart des opinions et des écrits dans ce domaine est à l'effet qu'en autant que possible, et j'appuie sur les mots en autant que possible, il serait recommandable d'éviter ces renversements de dernière minute de tout ce qui a été fait préalablement. Par exemple, une audition de la CRTC qui a peut-être duré six semaines au cours de laquelle un grand éventail de parties ont été entendues; qui a peut-être coûté très cher, et lorsque la décision est annoncée, cette dernière est renversée et remplacée par une décision quelque peu précipitée, une décision politique.

Je ne crois pas que personne nie le fait de la responsabilité politique ultime pour ces décisions. Je crois que la question est celle de savoir comment nous pouvons structurer cette responsabilité politique ultime, afin que les considérations politiques que le Gouvernement veut voir entrer en ligne de compte, soient soulevées à l'étape première plutôt qu'en dernier lieu. N'est-ce pas malheureux pour un Gouvernement de rester en arrière, de laisser les parties augmenter leurs attentes, de leur permettre de développer des points de vue, de permettre que le sujet soit débattu ouvertement et dans une atmosphère raisonnablement rationnelle, et lorsque tout ce processus est terminé, de permettre sur un appel au Cabinet, un renversement qui ressemble un peu à un coup de tonnerre dans les circonstances, et dont le processus de raisonnement détaillé n'est pas le même et certainement pas aussi ouvert?

Ceci entraîne, monsieur le président, et je suis sûr que vous en êtes bien au courant, des préoccupations particulières sur la question de directives, et, en fait, je veux prendre la plus grande partie du temps qui m'est alloué ce matin pour parler du rôle des directives, et pourquoi nous devrions en encourager un plus grand usage puisque, comme je l'ai mentionné, cette question fait l'objet de beaucoup de critique dont vous êtes tous au courant, j'en suis sûr. Un autre point de critique touche le manque de protection procédurale dans les appels au Cabinet et là, nous avons maintenant la décision de la Cour suprême du Canada visant l'article 64 de la Loi sur le transport national.

Je doute cependant qu'il soit possible d'obtenir une protection procédurale partielle sur les appels au Cabinet. Je dois dire, bien que je ne sois pas nécessairement d'accord sur la nature exacte de l'analyse entreprise en Cour suprême, que je crois que la Cour a raison et que nous devons reconnaître que, si nous devons permettre des appels au Cabinet, l'environnement procédural doit être très flexible. En d'autres mots, d'essayer de limiter le pouvoir du Cabinet par des restrictions procédurales équivaldrait à tenter de mettre une selle sur un

[Text]

trying to put a saddle on a very unruly horse; in fact, it may be trying to put a saddle on the wrong horse. I will not make any analogies to mules and donkeys; I will refer to saddles on horses.

• 1200

The point I am making here is that we may have—again, this is not a pejorative expression—to accept Cabinet appeals, warts and all, or not at all. In other words, either you have to say that we have Cabinet appeals with a very political process rather than a quasi-judicial or judicial process you have in the regulatory environment, or you may have to say that that is too high a price to pay and that perhaps there are alternative ways of injecting government policy through directions or through statutory reforms or whatever. I would to that extent agree with the Supreme Court, that in fact in the broad-ranging Cabinet appeal as evolved in Section 64 of the National Transportation Act, it is probably better to think of it in terms of being an essentially political process rather than the apex of a regulatory process.

Now, there is one final point on Cabinet appeals, Mr. Chairman, which I think is worth emphasizing very strongly. Some of my colleagues who feel themselves to be more in touch with political realities tell me that nobody will ever accept the idea of the abolition of Cabinet appeals. They tell me that it is just ridiculous even to start thinking about the abolition of Cabinet appeals. I just wanted to make two points on that, Mr. Chairman. One is that I think that it is quite understandable that politicians wish, on occasions and quite legitimately, to distance themselves from certain decisions. This is why, after all, we have a body like the CRTC. We wish to have a certain distancing between the politicians and broadcasting decisions. It is why we have a body like the CTC, we wish to avoid, to the extent that we can, partisan political considerations in matters such as licensing and route allocation. In other words, it seems to me, Mr. Chairman, that there are legitimate reasons to have this sense of distance.

This, I think, was picked up quite recently by the Minister of Communications during the recent Conservative government and articulated in a very forthright and a very effective manner. The Minister was Mr. MacDonald and he was placed in a situation which is becoming more obvious in recent history; that is, of much greater pressure on the Cabinet. It seemed as if the number of cases and the importance of the cases was mounting, and he realized that for a lot of these cases, perhaps the Cabinet was not the best-equipped body to deal with them, and I think also realistically that a lot of these cases involved no-win situations in which, from a political perspective, no matter what you did you were always going to have a very harsh outcry from the losing side on a regulatory proceeding. If I could read just a very short paragraph from an interview Mr. MacDonald gave after he was no longer minister, he was reminiscing, looking back on his time as Minister of Communications and he said:

[Translation]

cheval très rétif. En fait, ce serait de tenter de mettre une selle sur le mauvais cheval. Je ne fais pas d'analogies aux mulets et aux ânes; je me contente des selles sur des chevaux.

Le point que j'essaie de faire est à l'effet que, encore une fois, et je n'emploie pas l'expression au sens péjoratif, si nous devons accepter des appels au Cabinet, nous devons les accepter avec les verrues et tout le reste, ou pas du tout. En d'autres mots, soit que nous disions que nous avons des appels au Cabinet dont le processus est très politique par opposition au processus quasi-judiciaire ou judiciaire des organismes réglementaires, ou que le prix à payer est trop élevé et qu'il y a peut-être d'autres moyens de tenir compte de la politique gouvernementale par des directives ou des réformes statutaires ou tout autre moyen. Je suis d'accord avec la Cour suprême qu'en ce qui concerne l'appel au Cabinet en général, tel qu'élaboré dans l'article 64 de la Loi sur le transport national, il est probablement préférable de le voir comme étant essentiellement un processus politique plutôt que le sommet d'un processus réglementaire.

M. le président, en ce qui touche les appels au Cabinet, il y a un dernier point lequel, je crois, vaut la peine d'être souligné très fortement. Certains de mes collègues qui se disent plus au courant des réalités politiques, maintiennent que personne n'acceptera jamais l'idée de l'abolition des appels au Cabinet. Ils me disent que c'est tout simplement ridicule de même y songer. Je veux relever seulement deux points sur cette question, M. le président. Premièrement, je crois que c'est bien compréhensible que les politiciens veuillent parfois, et ceci est bien légitime, s'éloigner de certaines décisions. Après tout, c'est la raison pour laquelle nous avons un organisme comme la CRTC. Nous cherchons à établir un certain détachement entre les politiciens et les décisions sur la radio-diffusion. C'est la raison pour laquelle nous avons un organisme comme la CTC; nous voulons éviter, en autant que possible, les considérations politiques partisans en matières de permis et d'allocation de routes. En autres mots, M. le président, il me semble y avoir des raisons légitimes pour ce désir d'éloignement.

Le ministre des communications a soulevé ce point très récemment, je crois, durant le règne du Gouvernement conservateur, et l'a énoncé de façon très claire et efficace. Il s'agissait de l'honorable Ministre MacDonald qui était placé dans une situation qui est récemment devenue plus évidente; c'est-à-dire, une situation qui a placé une pression plus grande sur le Cabinet. Apparemment, ces cas croissaient en nombre et en importance, et l'on s'est rendu compte que pour plusieurs d'entre eux, le Cabinet n'était peut-être pas l'organisme le mieux équipé pour en traiter. Je crois également, pour être réaliste, que plusieurs de ces cas impliquaient des situations dans lesquelles il ne pouvait y avoir aucun gagnant au point de vue politique, parce que, quelle que soit l'action prise, la partie perdante était susceptible de toujours pousser de hauts cris contre la procédure réglementaire. J'aimerais lire juste un très court paragraphe tiré d'une entrevue donnée par M. MacDo-

[Texte]

We are into the situation now, as you know, that the CRTC makes decisions that have policy implications that are appealed to the Cabinet. I, quite frankly, was upset at the growing number of the appeals that I was being faced with as Minister of Communications. The thing that I feared in the summer was beginning to come to pass: that Cabinet was beginning to become a court of appeal for unpopular CRTC decisions. That would both erode the role of the CRTC and discredit the process and provide a very poor court of appeal. I do not think that the Cabinet is in any position to be properly versed and well informed on sophisticated telecommunications questions and be second-guessing in that atmosphere environment, the decisions of the CRTC.

I just put that to the committee. Perhaps I am not somebody who has actually been directly involved in these matters and I just put it to you as an example of the thinking of somebody who has been involved directly with the receiving end of Cabinet appeals.

• 1205

The Chairman: Where was that statement made?

Professor Janish: The statement is contained in an interview in the *Terry Communicator*, March, volume I, Number 19. I can certainly leave it with the committee and make sure that quotation can be found.

The Chairman: Thank you.

Professor Janish: Interestingly, there has been another decision from a Cabinet appeal with respect to a CRTC decision by the new Minister of Communications, Mr. Fox. He has indicated many of the same concerns as were expressed by Mr. MacDonald in turning back a very insistent appeal, I might say, by Bell Canada to the Cabinet on the question of the Saudi Arabia profits—that very tricky question as to who should benefit from the profits for the Saudi Arabia contract: Should they be distributed among the shareholders or should they be passed on to the consumers of telecommunications services? In pushing that decision aside and in effect remitting the matter to the CRTC, he articulated very clearly the argument that this essentially was a complex regulatory issue that should be dealt with fully and carefully by regulatory agency, and not brought up to the Cabinet. Of course, the matter did go back to the CRTC and the CRTC reviewed the situation and again ruled as it had previously, that the profits from the Saudi Arabia activity should go to subscribers and not to shareholders.

I think those are the three issues that are important: the *ex post facto* nature of Cabinet appeals; the procedural problems as brought out in the Inuit case; and finally the question of whether or not Cabinet wants to deal with a lot of these problems and whether in fact it can effectively deal with them.

[Traduction]

nald après avoir quitté le ministère. Il relatait des souvenirs de l'époque où il était ministre des Communications en disant:

«nous sommes maintenant dans la situation où, comme vous le savez, la CRTC fait des décisions ayant des implications dans les politiques et qui sont portées en appel devant le Cabinet. Franchement, j'étais bouleversé du nombre croissant d'appels auxquels j'étais confronté en ma qualité de ministre des Communications. Ce que je craignais durant l'été commençait à devenir une réalité. Le Cabinet devenait de plus en plus une Cour d'appel des décisions impopulaires de la CRTC. Ceci menaçait de détruire le rôle de la CRTC, discréditer le processus et pourvoir une bien piètre Cour d'appel. Je ne crois pas que le Cabinet soit dans une position qui lui permette d'être versé adéquatement, ni bien informé, sur les questions sophistiquées de télécommunication, de sorte que, dans une telle atmosphère, il lui faille conjecturer les décisions de la CRTC.»

Peut-être n'ai-je pas été directement impliqué dans ces affaires, mais j'ai relaté ceci au Comité en tant qu'exemple de l'opinion de quelqu'un qui a été impliqué directement du côté de la réception des appels au Cabinet.

Le président: Où cette déclaration a-t-elle été faite?

M. Janish: La déclaration fait partie d'une entrevue publiée dans le *Terry Communicator*, mars, volume 1, numéro 19. Je peux le laisser au Comité et m'assurer que cette citation y est contenue.

Le président: Merci.

M. Janish: Il est intéressant de noter que le nouveau ministre des Communications, M. Fox, a rendu une autre décision sur un appel au Cabinet visant une décision de la CRTC. Il a indiqué plusieurs des préoccupations de M. MacDonald en retournant une demande d'appel très insistante, je dois dire, de la part de Bell Canada sur la question des profits de l'Arabie Saoudite; la question très délicate de savoir qui devrait bénéficier des profits découlant du contrat avec l'Arabie Saoudite. Devraient-ils être distribués aux actionnaires ou refilés aux consommateurs des services de télécommunication? En écartant cette décision et, en fait, en renvoyant l'affaire à la CRTC, il a appuyé son argumentation très clairement sur le fait qu'il s'agissait essentiellement d'un sujet complexe de réglementation qui devait être traité en profondeur et avec soin par un organisme réglementaire, et non pas porté devant le Cabinet. Bien sûr, l'affaire fût retournée à la CRTC qui, après avoir revu la situation, a de nouveau décidé que les profits provenant des activités de l'Arabie Saoudite devraient aller aux abonnés et non aux actionnaires.

Je crois que les trois sujets importants sont les suivants: La nature *ex post facto* des appels au Cabinet; les problèmes procéduraux, tel que soulevés dans le cas des Inuits; et finalement la question de savoir si le Cabinet veut s'occuper d'un tas de ces problèmes et si, en fait, il est effectivement capable de s'en occuper.

[Text]

The Chairman: Could I just ask you a question before you get into it? I assume from what you said that first of all you agree with the Inuit Tapirisat decision; second, you feel that fairness should not be a criterion in appeals to Cabinet; third, you have some doubts as to whether we want appeals to Cabinet at all.

Professor Janish: I do indeed, yes, and I will be returning to that. I would like to think that we can get everything we think we get today on Cabinet appeals by way of the direction of power, and that is something I would like to deal with right now.

The Chairman: Please.

Professor Janish: As members of the committee I am sure are aware, there has been a great surge of interest in the use of directions and the proposals coming from all of them—the Lambert Royal Commission, the Law Reform Commission of Canada, the interim report of the Economic Council of Canada on regulatory reference, and in fact as contained in the new Telecommunications Act, Bill C-16 and in the new National Transportation Act—they have all given emphasis on the importance of directions.

Now Mr. Chairman, I stand with the best of you on the proposition that we should incorporate into the direct acts of Parliament, as much of the policy as we possibly can. I think that for example in Canada, there have been reassuring developments in the sense of the new tendency in legislation to incorporate a fully-fledged policy statement in Section 3 of the Broadcasting Act or the National Transportation Act.

This is a start. It at least gives some indication to the regulatory agencies as to their major concerns. I would have thought that what Parliament should be doing and what this committee should be strongly recommending is that even more determined efforts be made to incorporate the basic policy determinations into the legislation itself.

I could use one practical illustrative example of this. As members of the committee are all aware, the hottest issue in regulation these days is the advent of competition in areas previously thought of as natural monopolies, and the hottest of the hottest issues is the question of telecommunications and getting into that whole area. Now, the last version of the Telecommunications Act said not one word on the question of competition. It fudged it. In fact it did not really fudge it, it just simply did not mention it. It pretended that it was not there. The major policy issue in telecommunications regulation simply went unaddressed. It was incorporated, I think possibly by reference at some stage in the act, but there was no clear statement—Does Parliament in principle favour competition telecommunications, or does it not? I would use that as an example, that although I am not naive enough to believe that it is possible to incorporate all of the policy forever, especially in an area like telecommunications regulations, which is so volatile and moving so quickly because of technological forces, and whether we like it or not, we are the tail on the dog south of the border; things which happen in the United States inevitably spill over from south of the border.

[Translation]

Le président: Avant que vous alliez plus loin, pourrais-je vous poser une question? D'après ce que vous avez dit, je présume que: premièrement, vous êtes d'accord avec la décision des Inuits Tapirisat; deuxièmement, vous ne croyez pas que la question d'équité devrait être un critère pour les appels au Cabinet; troisièmement, vous avez des doutes que nous voulions maintenir les appels au Cabinet?

M. Janish: En effet, oui, j'en ai, et je vais y revenir. J'ose croire que des directives de pouvoir peuvent nous apporter tout ce que nous croyons aujourd'hui que les appels au Cabinet nous apportent, et c'est un point que j'aimerais discuter immédiatement.

Le président: S'il vous plaît.

M. Janish: En votre qualité de membre du Comité, je suis sûr que vous êtes au courant de l'énorme remontée d'intérêt pour l'utilisation de directives et des propositions qui en ont découlé. La Commission royale Lambert, la Commission de réforme du Droit du Canada, le Rapport intérimaire du Conseil économique du Canada sur le débat sur la réglementation, et, en fait, le contenu même de la nouvelle Loi sur les télécommunications, Bill C-16, et la nouvelle Loi sur le transport national, ont tous appuyé sur l'importance des directives.

Monsieur le président, je soutiens la proposition d'incorporer directement dans les lois du Parlement une aussi grande partie de la politique que possible. Par exemple, il y a eu au Canada des développements rassurants sous forme d'une nouvelle tendance d'incorporer dans la législation un énoncé de politique complet, tel qu'en fait foi l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion ou de la Loi sur le transport national.

C'est un début. Au moins, il donne aux organismes réglementaires quelques indications des préoccupations majeures. Je crois que le Parlement devrait faire des efforts encore plus grands pour incorporer la politique fondamentale dans la loi elle-même, et c'est ce que le présent Comité devrait lui recommander fortement de faire.

Je peux donner un exemple pratique qui illustre bien ce point. En tant que membres du Comité, vous êtes au courant que le sujet le plus chaud en réglementation de nos jours est l'arrivée de la concurrence dans des domaines que l'on croyait être des monopoles naturels antérieurement, et que le plus chaud de tous les sujets chauds est l'entrée de concurrents dans le domaine des télécommunications. La dernière version de la Loi sur les télécommunications ne dit pas un mot sur la question de la concurrence. Elle l'a figée. En fait, elle ne l'a pas réellement figée, elle n'en fait tout simplement pas mention. Elle prétend qu'elle n'existe pas. La politique fondamentale de réglementation en matières de télécommunication n'a tout simplement pas été mentionnée. Je crois que la loi en fait possiblement allusion par référence à une certaine étape. En principe, le Parlement est-il ou non en faveur de la concurrence dans les télécommunications? J'utilise ceci comme un exemple, bien que je ne sois pas assez naïf pour croire qu'il soit possible d'incorporer toute la politique indéfiniment, particulièrement dans un domaine tel que celui de la réglementation en télécommunications qui est si volatile et qui change si rapidement dû à la technologie. Que nous le voulions ou non,

[Texte]

I am not suggesting we can come up with a piece of legislation which deals with all the policy issues, but I think it has to have the courage to deal with at least the major issues. I would use the failure to address the issue of competition fully in the last Telecommunications Act as an illustration of what I am talking about.

Now, Mr. Chairman, as I say, everybody is in favour of directions. It has become the big motherhood statement in regulatory reform these days—we must have regulations. I would like to take a few minutes and raise a few sceptical reservations about directions and to suggest to you that we should be relying to a considerable degree on the initiative of the regulatory agencies themselves in their process to articulate a policy more fully.

Now let me start, if I could, with a reference to the evidence before the committee of the Senior Assistant Deputy Minister, Mr. Fournier, of the Department of Communications. Mr. Fournier in his evidence before this committee on September 24 of this year said that he favoured directions, and when asked what areas in which he would want to have a power to issue directions, he said he thought it should be in the areas, among others, of pay-television, extension of services, terminal attachment and direct broadcasting satellite.

Now, Mr. Chairman, I suspect, with the greatest respect to Mr. Fournier, that he really does not appreciate the nature of regulatory policy-making, and that perhaps the best way is to look at the areas he told us he was going to issue directions in.

Let us take, for example, that terminal attachment. I defy Mr. Fournier—I defy anybody—to sit down and draft a direction on terminal attachment. The only direction you could give would be as follows: that in principle, we are in favour of terminal attachment, provided it does not adversely affect the Canadian economy, the Canadian communications industry, and that competition in terminal attachment is not bought at the price of residential telephone rates. In other words, Mr. Chairman, your direction would either be nameless, such as that, or it would attempt in legislative form to draft up an answer to questions which we have not even started to address yet. The CRTC will start in the spring, probably three months of hearings on the question. That basic question—Will the advent of terminal equipment competition adversely affect residential rates?—is an enormously profound one that regulatory agencies around the world have struggled with for years. As I say, I think it is unrealistic to think that one could, from one's brow, come up with a direction on that subject. The same is true of pay-television on which, as you know, there have been extensive hearings and discussions. Certainly the same would be true with the question of extension of services and satellite services into the north.

[Traduction]

nous sommes la queue du chien du sud de la frontière; ce qui survient aux États-Unis déborde inévitablement chez-nous.

• 1210

Je ne prétends pas que nous puissions en arriver à une législation qui traite de tous les sujets de politiques, mais je crois qu'elle doit avoir le courage de traiter des sujets principaux au moins. Le défaut de traiter du sujet de la concurrence pleinement dans la dernière Loi sur les télécommunications est une illustration de ce que je veux dire.

Monsieur le président, tout le monde est en faveur des directives. Elles sont devenues le sujet principal de la réforme réglementaire courante. Nous devons avoir des règlements. J'aimerais prendre quelques minutes pour discuter de quelques réserves au sujet des directives et pour démontrer que nous devrions dépendre considérablement sur l'initiative des organismes réglementaires eux-mêmes pour énoncer une politique plus complète.

Je vais commencer, en me référant au témoignage du sous-ministre adjoint du ministère des Communications, M. Fournier, devant ce Comité. Dans son témoignage du 24 septembre courant devant ce Comité, M. Fournier a dit qu'il favorisait les directives. Lorsqu'interrogé sur les domaines dans lesquels il voudrait avoir le pouvoir d'émettre des directives, il a mentionné, entre autres, la télévision payante, l'extension des services, l'équipement terminal et la diffusion directe par satellite.

Avec tout le respect que je dois à M. Fournier, j'ai l'impression qu'il n'est pas réellement d'accord avec la politique de réglementation et que peut-être la meilleure façon est de regarder les domaines pour lesquels il nous a dit qu'il émettrait des directives.

Prenons, par exemple, l'équipement terminal. Je défie M. Fournier; je défie qui que ce soit, de s'asseoir et de rédiger des directives sur l'équipement terminal. La seule directive que vous puissiez donner serait à l'effet que nous sommes en faveur de l'équipement terminal en principe, pourvu qu'il n'ait aucun effet adverse sur l'économie canadienne, sur l'industrie des communications canadiennes, et que l'équipement terminal ne puisse pas être acheté au prix des tarifs téléphoniques résidentiels. En autres mots, monsieur le président, une telle directive ne pourrait pas être identifiée, ou elle constituerait une tentative législative de répondre aux questions que nous n'avons pas encore commencé à aborder. Au printemps, la CRTC doit commencer des auditions sur la question qui dureront probablement 3 mois. La question fondamentale de savoir si la venue d'équipement terminal compétitif aura un effet adverse sur les tarifs résidentiels en est une très profonde, avec laquelle les organismes réglementaires du monde entier se débattent depuis plusieurs années. Je dis qu'il n'est pas réaliste de croire que quelqu'un, en y réfléchissant un peu, pourrait en arriver à une directive sur ce sujet. Il en est de même pour la télévision à payage sur laquelle, comme vous le savez, des auditions et discussions extensives ont eu lieu. Il en serait de même pour la question de l'extension des services et des services de satellite dans le Nord.

[Text]

Mr. Chairman, I have coined a little slogan which I would like to share with the committee. I do not know whether it is terribly profound, but it is what I came to at the end of a great deal of thinking about this subject and a great deal of watching and observing and involvement in the regulatory process and that is: Regulatory policy is not inspirational, but incremental.

In other words, one does not have inspirational thoughts on regulatory policy; one has experience, makes mistakes, tries to make adjustments, has experiments, drafts possible solutions, has potential hearings, has exposure drafts, drafts; one goes through preliminaries, works his way through a series of decision-making processes.

In the terminal attachment area, for example, as I say, I do not think you could possibly instantaneously come up with solutions, because the whole question, Mr. Chairman, I do not think depends on whether or not one is in favour of terminal attachment. The question always is: Terminal attachment at what price?, and it is the working out of the price that is really where the question is going to get answered, not in terms of the preliminary question of whether or not we want terminal attachment.

• 1215

This leads in turn, Mr. Chairman, to my view that if we are to think in terms of directions, we must take into account the nature of regulatory policy-making and ensure a high degree of participation and openness in the process of making a direction. Here again, if I could, I would like to refer to Mr. Fournier's evidence.

Mr. Fournier was subjected to what I thought was an extraordinary effective series of questions from Mr. Cook of this committee, as to whether or not he could name any instances where there would be need for an emergency situation where a direction would have to be issued without any opportunity for participation. The end result of that series of questions was that Mr. Fournier said he could not think of an example and admitted that this greatly weakened his argument that participation and consultation should be at the discretion of the ministry in issuing its directions.

I think, Mr. Chairman, that that exchange was an extraordinary valuable revelation as to the realities. One might think that there would be situations in which one would need to issue on an emergency basis a direction and it would be perfectly possible, in devising legislation, to put in an emergency provision. In other words, you would say that normally there would be a form of consultation, but that if there were an emergency, this could be done under the statutory provision.

It would seem to me, Mr. Chairman, from the exchange with Mr. Fournier and from the nature of regulatory policy, that participation should not be seen as a discretionary act. Participation runs to the very essence of the development of a direction, and I think that would be a very important matter for this committee to make specific recommendations on. I think discretionary consultation would be unfortunate. I am

[Translation]

Monsieur le président, j'ai inventé un petit slogan que j'aimerais partager avec le Comité. Je doute qu'il ne soit très profond, mais c'est la conclusion à laquelle j'en suis arrivé après beaucoup de réflexion sur le sujet, et après avoir surveillé et observé, et m'être impliqué dans le processus réglementaire. Il est à l'effet que: la politique réglementaire ne provient pas de l'inspiration, mais de l'accroissement.

En autres mots, un individu n'a pas d'inspiration sur la politique réglementaire; il a de l'expérience, fait des erreurs, essaie de faire des ajustements, fait des expériences, rédige des solutions possibles, a des auditions potentielles, présente des ébauches; il passe par les étapes préliminaires, progresse à travers une série de processus décisionnels.

Dans le domaine de l'équipement terminal, par exemple, je ne crois pas que vous puissiez possiblement en arriver à des solutions de façon instantanée parce que toute la question, monsieur le président, ne dépend pas sur le fait de découvrir si quelqu'un est en faveur ou contre l'équipement terminal. La question est toujours la suivante: L'équipement terminal à quel prix? C'est au niveau du prix que la question sera répondue, non pas à l'étape préliminaire, à savoir, si nous voulons ou ne voulons pas l'équipement terminal.

Monsieur le président, ceci me porte à croire que si nous devons pencher vers des directives, nous devons prendre en considération la nature de la politique réglementaire et avoir soin d'apporter une grande participation et ouverture au processus d'établissement d'une directive. Ici encore, si vous me le permettez, j'aimerais faire référence aux dépositions de M. Fournier.

M. Cook, un membre du présent Comité, a posé une série de questions extrêmement efficaces à M. Fournier, lui demandant s'il pouvait donner des exemples de situations d'urgence où une directive devrait être émise sans la possibilité d'aucune participation. La série de questions a eu comme résultat d'amener M. Fournier à dire qu'il ne pouvait penser à aucun exemple, et à admettre que son argumentation sur le fait que la participation et la consultation devraient être à la discrétion du ministère lors de l'émission de ses directives, était, par le fait même, très affaiblie.

Monsieur le président, je crois que cette échange était une révélation de réalisme extraordinairement valable. L'on pourrait croire qu'il peut y avoir des situations qui demandent l'émission d'urgence d'une directive, et une législation contenant une disposition en cas d'urgence serait tout à fait possible. En autres mots, vous stipulez qu'il y aura normalement une forme de consultation, sauf dans les cas d'urgence que la disposition statutaire prévoit.

Monsieur le président, d'après les propos de M. Fournier et la nature de la politique réglementaire, il me semble que la participation ne doit pas être discrétionnaire. Elle constitue l'essence même de l'élaboration d'une directive, et je crois qu'il s'agit d'un point très important sur lequel le Comité devrait faire des recommandations spécifiques. Je crois qu'une consultation discrétionnaire serait malheureuse. Je saute quelque peu

[Texte]

jumping a little bit ahead of myself, but I will come to develop it a little more fully.

The danger of proposing a direction power without the expectation of consultation is not the risk of arbitrariness; it is the risk of nothing. I do not think the people in the Department of Communications are arbitrary; I do not think they are sitting there just waiting until they get the power and then they immediately are going to be issuing all sorts of directions. I think what is going to happen and what is very much more likely, Mr. Chairman, is that they will freeze, because the nature of regulatory policy is such that you do not come up with instant answers; you come up with tentative drafts, proposals, initial impressions, but not with completed thoughts of directions.

My own view is that there is a certain irony here that the legislation, for example the Telecommunications Act, C-16 which contained no provision for consultation or participation, far from producing a situation where you would get policy directions issued in an arbitrary manner, I think will lead to a situation in which you get no policy directions, and we will be even worse off than we are now. That is, the regulatory agency would give up on policy, the department would freeze because the nature of policy-making is not a one-shot affair. But that is jumping ahead a little bit, and I will come to that at the conclusion of my remarks which will be very soon.

I think it is very important to realize that the exercise of a direction power is an infinitely postponable power. One of my worries is that if we shift policy-making from the regulatory agency to a government department by way of direction, we will lose what seems to me to be an essential prerequisite to any policy making; that is, a degree of time limit. In the CN/CP case, which the CRTC decided almost two years ago now—that there could be system interconnect between the CN/CP telecommunications and Bell Canada—one of the arguments made both by Bell and many of the smaller telephone companies was, Do not make this decision; wait; postpone this decision; it is a big policy decision—you should not be making it, government should be making it; do not do anything! The CRTC said, No, we have a statutory obligation: an application has been made to us by CN/CP; we have a statutory obligation to make a decision; we may not make the right decision, but we have to make a decision.

• 1220

I think, Mr. Chairman, it would be extremely unfortunate if the Ministry of Transport or the Ministry of Communications or whatever, were given what it was claiming it should have under those proposed pieces of legislation; that is, a power in which it was entirely up to them to decide when or when not a policy direction was going to be issued. I would think that our problem—and I guess I am repeating myself but I think it is worth repeating—is not that we have too much policy; it is that we do not have enough policy. What we want are mech-

[Traduction]

en avance sur moi-même, mais je vais en parler un petit peu plus amplement.

Le danger de proposer un pouvoir d'émettre des directives sans obligation de consultation préalable ne risque pas l'arbitraire; il ne risque rien du tout. Je ne crois pas que les gens dans le ministère des Communications soient arbitraires; je ne crois pas qu'ils attendent patiemment d'être investis du pouvoir pour immédiatement ensuite émettre toutes sortes de directives. Je crois que ce qui est susceptible d'arriver, monsieur le président, et ce qui arrivera vraisemblablement, c'est que ces gens resteront figés parce que la nature de la politique réglementaire est telle, qu'il est impossible d'apporter des réponses momentanées. Vous faites des ébauches provisoires, des propositions, vous donnez des opinions initiales, mais vous n'en arrivez pas soudainement à des directives complètes.

Je suis d'avis, et c'est l'ironie de la situation, que lorsqu'une législation ne contient aucune disposition sur la consultation ou la participation, comme c'est le cas pour la Loi sur les télécommunications, C-16, plutôt que d'entraîner une émission de directives de façon arbitraire, mène à une situation où aucune directive n'est émise. Nous serons alors dans une position pire que celle dans laquelle nous nous trouvons présentement. C'est-à-dire, l'organisme réglementaire laisserait de côté la question de politique, le ministère figerait devant l'impossibilité d'établir une politique d'un seul jet. Mais je saute un peu en avant, et je vais y revenir à la fin de mon exposé qui n'est pas très loin.

Je crois qu'il est très important de garder à l'esprit que l'exercice du pouvoir d'émettre une directive en est un qui peut être reporté indéfiniment. L'une de mes préoccupations est que si l'on déplace le pouvoir d'élaborer une politique au moyen de directives de l'organisme régulateur au ministère gouvernemental, nous perdrons ce qu'il me semble être un pré-requis essentiel de toute élaboration de politique, c'est-à-dire, une certaine limite de temps. Dans le cas du CN/CP où la CRTC a décidé, il y a maintenant presque deux ans, qu'il pouvait y avoir des communications réciproques de télécommunication entre les systèmes CN/CP et Bell Canada, l'un des arguments de Bell et de plusieurs petites compagnies téléphoniques était à l'effet que la CRTC ne devrait pas prendre de décision; devrait attendre; reporter la décision. Il s'agissait d'une décision de politique importante qu'elle ne devrait pas faire, mais que le Gouvernement devrait faire. La CRTC disait qu'elle avait une obligation statutaire; qu'une demande lui avait été faite par CN/CP; qu'elle avait une obligation statutaire de rendre une décision; que, bien qu'il soit possible qu'elle rende la mauvaise décision, qu'elle devait en rendre une.

Monsieur le président, je crois qu'il serait extrêmement malheureux si le ministère des Transports ou le ministère des Communications ou quelque ministère que ce soit, obtenaient ce qu'ils prétendent qu'ils devraient avoir en vertu des législations projetées; c'est-à-dire, un pouvoir qui les habiliterait à décider seuls le moment d'émettre des directives. Au risque de me répéter, et je crois qu'il est important de le répéter, notre problème n'est pas que nous avons trop de politiques, c'est que nous n'en avons pas assez. Nous voulons des mécanismes qui

[Text]

anisms to force people to make policy decisions, and if we take too much away from the regulatory agency with its responsibility to decide applications coming before it, I think this would be unfortunate.

Again, if I could use an illustrative example. There is no doubt that direct broadcast by satellite to Canada is going to have a devastating impact. In fact, some people say it is going to destroy completely the whole policy that has developed up to this point on Canadian content. The FCC in the United States at the request of several parties has completed a staff inquiry and is about to go into a rule-making proceeding on direct broadcasting satellites. I suspect by January or February of next year, they will have moved to rule-making. The rule-making proceedings are almost inevitably going to lead to permission for direct satellite broadcasting, and I think we will be faced certainly by the spring of next year with a whole technology that has now been developed in the United States, which will have a terrific impact on us in Canada.

Where is the response from our government? Where is the response from the department? Where is the response from the CRTC? You can read it in the newspapers—everybody is concerned about it, but the point about it is that we do not have, as the Americans have, trigger mechanisms to ensure that somebody gets put on the spot and that somebody makes a policy decision.

The Americans have a very sophisticated system by which you can apply for a rule-making. I would like to see that in the direction power. Why should the department be able to sit on its thumbs and wait until it gets around to issuing? What would happen if I were considering getting into a new technology or a new service? Should I not have a right to apply to the department, an application for a rule-making, which means that within 30 days, the department has to respond by initiating some procedure? Now at the end of the procedure, it can say, We are not going to make the rule—but at least it has to respond. I think the directive power as we are thinking of it in Canada is left much too much to the departments to initiate, and not enough triggering mechanism to ensure that this policy vacuum will be full to at least some extent.

Mr. Chairman, I am going to conclude. I will have a five-minute wrap-up if I may, and then I will open myself up to questions.

What I would like to draw just in these last very few minutes are what I see as my worst and best scenarios for development of policy in regulation and the outcome of the important deliberations of this and the task force impact.

The worst scenario is that we will have a power of direction as suggested in both the Telecommunications Act and the National Transportation Act, but that it will not be exercised, and it will not be exercised for the type of reasons I was

[Translation]

forcent les individus à prendre des décisions sur les politiques et je crois qu'il serait malheureux d'enlever aux organismes réglementaires trop de responsabilité décisionnelle sur les demandes qui lui sont présentées.

Encore une fois, je vais me servir d'un exemple pour fins d'illustration. Il ne fait aucun doute que la diffusion directe par satellite au Canada aura un impact dévastateur. En fait, d'aucuns disent que toute la politique qui a évaluée jusqu'à ce jour en ce qui concerne le contenu canadien, sera complètement détruite. La FCC, à la demande de diverses parties, a complété une enquête de personnel aux États-Unis, et elle s'apprête à mettre sur pied un processus d'élaboration de réglementation sur la diffusion directe par satellite. J'ai l'impression qu'ils seront en mesure d'élaborer des règlements en janvier ou février de l'année prochaine. Le processus d'élaboration de règlements conduira presque inévitablement à la permission de diffuser directement par satellite et, d'ici le printemps de l'année prochaine, je crois que nous serons en présence de toute une technologie déjà développée aux États-Unis, qui aura un impact énorme sur nous au Canada.

Où est la réponse de notre Gouvernement? Où est la réponse du ministère? Où est la réponse de la CRTC? Vous pouvez la lire dans les journaux; tout le monde est préoccupé, mais le fait demeure que nous n'avons pas, comme les Américains l'ont fait, déclenché des mécanismes qui assurent que quelqu'un doit se mettre à l'œuvre et prendre une décision sur une politique quelconque.

Les Américains ont un système très sophistiqué par lequel une demande d'élaboration d'un règlement peut être faite, J'aimerais voir quelque chose de semblable dans le pouvoir de faire des directives. Pourquoi devrait-il être possible pour un ministère de s'asseoir sur ses pouces et d'attendre jusqu'à ce que bon lui semble de se prononcer? Qu'est-ce qui arriverait si j'avais l'intention de mettre sur pied une nouvelle technologie ou un nouveau service? Ne devrais-je pas avoir le droit de demander au ministère de faire un règlement; c'est-à-dire, que dans les trente jours le ministère devrait répondre par l'initiation d'une procédure quelconque? A la fin des trente jours il pourrait bien dire qu'il ne fera pas de règlement, mais au moins il aurait répondu. Je crois que le pouvoir d'émettre des directives, tel que nous le concevons au Canada, laisse beaucoup trop l'initiative aux ministères et ne contient pas assez de mécanismes de déclenchement pour assurer qu'à défaut de toute politique, le vide soit comblé au moins jusqu'à un certain point.

Monsieur le président, je vais conclure. Je vais prendre cinq autres minutes, si vous le permettez, et ensuite je serai disposé à répondre aux questions.

Durant ces quelques dernières minutes, j'aimerais discuter de ce que je conçois comme étant le meilleur et le pire scénario en ce qui concerne l'élaboration d'une politique de réglementation, le résultat de ces délibérations importantes et l'impact du groupe de travail.

Le pire scénario serait qu'il existe un pouvoir d'émettre des directives tel que suggéré dans les Lois sur la télécommunication et le transport national, mais qu'il ne soit pas exercé, et ce, pour les raisons que j'ai essayé d'énoncer il y a quelques

[Texte]

seeking to articulate a few minutes ago. However, the regulators will now breathe a great sigh of relief and head for the golf course, because they will say that they are no longer responsible for policy making, they are not on the firing line. If a problem comes up, they could simply say, We wait for a government policy direction; we do not feel any obligation to develop a coherent policy.

• 1225

Here is an expression which I find evocative; you might find it a rather useful one. It is the concept of the double whammy. That is, you subject regulatory agencies both to Cabinet appeals and to a potential direction power. I think you will have policy eunuchs who will simply retire to the easier job in regulation, and the easy job in regulation is individual licensing and dealing with tiny little details that you can spin your wheels on for years and years, rather than thinking about what coherent policy we should develop to deal with pay-television or extension of service or terminal attachment or direct broadcasting satellite.

In other words, there is a danger here that we will have a ministry that does not have the expertise, or the experience, or the commitment to a public participatory model of decision-making and of hearings and of consultation, a ministry which will be in a difficult position to do anything. You will also have regulators who will be so pleased that that burden has been taken off them. They will not have to deal with these difficult policy issues. They will be able to wait for a government direction. And in fact, it will be a government direction that will not be forthcoming, and we will have an even worse policy vacuum, because that is our problem in Canada at the moment. It is not a wrong-headed policy; if somebody asks me what is wrong about Canadian policy, my answer almost certainly is that it is a lack of policy, not that it is wrong policy. So, that is my worst scenario.

Now my best scenario, Mr. Chairman, is that we will use directives, and I do believe in directives, specially as a jolting mechanism to get the regulatory agency to use their open procedures and their policy-making capabilities to get to the position where they can advise the parliamentarians and the ministers as to an effective interim policy determination before they have to move on to a new one. The danger is, Mr. Chairman, that a regulatory agency left by itself tends to pride itself on the number of licenses it issues. It does not constantly seek to look down the road a little bit as to what is happening in direct broadcast satellite, in terminal attachments, whereas the policy planning people in the ministry are looking down the road. Their problem is they can look down the road, but they do not have within the department, by experience or training or anything, the mechanisms for effectively grappling with those problems. In other words, they are Cassandras—they can look down the road and they can see the problem coming, but for various reasons, they do not have the tradition of the means of dealing with a lot of those policy issues.

[Traduction]

minutes. Néanmoins, les responsables de la réglementation pousseront un soupir de soulagement et se dirigeront vers le terrain de golf parce que, diront-ils, ils ne sont plus responsables de l'élaboration de politiques; ils ne sont plus sur la ligne de feu. Si un problème fait surface, ils pourraient tout simplement dire qu'ils attendent une directive gouvernementale; qu'ils ne se sentent pas dans l'obligation d'élaborer une politique cohérente.

Voici une expression qui me semble évocatrice; vous pourrez peut-être la trouver utile. Il s'agit du concept du double acheminement. C'est-à-dire que vous soumettez les organismes réglementaires à la fois aux appels au Cabinet et à un pouvoir potentiel visant les directives. Je crois que le danger d'une telle politique est de voir les responsables s'en tenir simplement aux domaines de réglementation plus faciles, comme l'émission de permis et les petits détails qui peuvent traîner pendant des années et des années, plutôt que de réfléchir sur une politique cohérente qui devrait être élaborée sur des questions comme la télévision payante, l'extension de service, l'équipement terminal ou la diffusion directe par satellite.

En autres mots, le danger est qu'un ministère pourrait se retrouver dans une position difficile pour faire quoi que ce soit s'il n'a pas l'expertise ou l'expérience, ou s'il n'a pas l'obligation de s'en remettre à une certaine forme de participation publique, d'auditions et de consultations sur l'élaboration de directives. En outre, certains responsables de la réglementation seront bien heureux de s'être débarrassés du fardeau et de ne plus avoir à s'occuper de ces questions de politiques difficiles. Ils pourront alors attendre les directives gouvernementales. Mais, en fait, les directives gouvernementales tarderont à venir, et nous nous retrouverons dans un vide encore plus grand, parce que c'est précisément la situation qui prévaut présentement au Canada. Il ne s'agit pas d'une politique mal orientée, et si quelqu'un me demande ce qui ne va pas avec la politique canadienne, ma réponse sera presque certainement que c'est un manque de politique, non pas une mauvaise politique. Voici, c'est le pire scénario.

A présent, le meilleur scénario, monsieur le président, est que nous utiliserons des directives, et j'ai foi aux directives, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un mécanisme pour forcer les organismes réglementaires à utiliser les procédures ouvertes qui sont à leur disposition et les possibilités de faire des politiques qu'ils possèdent, de se placer dans une position d'où ils peuvent aviser les parlementaires et les ministres sur une politique intérimaire efficace, avant de penser à une nouvelle. Monsieur le président, le danger est qu'un organisme réglementaire, laissé à lui-même, tend à se glorifier du nombre de permis qu'il émet. Il ne cherche pas à regarder constamment en avant sur ce qui se passe dans le domaine de la diffusion directe par satellite ou de l'équipement terminal, tandis que les planificateurs de politiques à l'intérieur du ministère le font. Leur problème est qu'ils regardent en avant sur la route, mais qu'ils n'ont pas à l'intérieur du ministère, dû au manque d'expérience, d'entraînement ou quoi que ce soit, les mécanismes pour en venir aux prises efficacement avec ces problèmes. En autres mots, ils sont des Cassandres; ils peuvent regarder la

[Text]

On the other hand, the regulatory agencies see a stack of applications on their desks. They have thousands, for example, of cable rate-increase applications. Well, those are on the desk right now, so direct satellite broadcasting is down the road a little bit. I can assure you it is next spring, which is a very short road, but at least it is down the road. So what I see, if we could in the best of all worlds, is recognize the relative strengths of the two participants in the regulatory process. The strength of the departments is that they can see down the road; they can see the woods and not just get involved in the trees. The strength of the regulatory agency is in traditions of openness, of participation, of consultation. The trick I think, Mr. Chairman, is to be able to blend those two together.

After a call for direction has been made to the regulatory agency—the regulatory agency has dealt with the issue and has come back with a draft directive; in other words, a draft policy-determination—I do not see any reason whatsoever why the ministry should not, in the long term, reject that. If, in fact, it turns out that the regulatory agency has not been able to take into account matters which the government, because it is the elected government, feels should be taken into account, I think the ultimate decision must, in a parliamentary system, rest with the Cabinet.

But political accountability then, Mr. Chairman, will be a real thing, because people will then have seen the proposed directive as drafter up by the regulatory agency. They will have heard some of the arguments, so that when the government decides to assert itself as government, and says, no, that direction is not an appropriate one; we feel you did not place enough emphasis on this factor or that factor—that then political accountability will be real because you will be able to see just what it is the government has done. In other words, it will not deny the ultimate responsibility to government, but it will create an environment in which political accountability can be a little bit more real.

• 1230

I would also strongly support, as indeed several of the witnesses before we have strongly supported, the idea that all directions be subject to negative resolution. I see a very important, enhanced, long-term role for the parliamentary standing committees in overseeing what is going on by way of the interplay between government and the regulatory agencies on the issue of directions. I do not think for a moment that directions will be regularly overturned by way of negative resolution. I do not see it as an everyday event, but I see it as creating an environment in which Parliament itself, through its standing committees, will also be playing a role in the process of policy making.

[Translation]

route en avant d'eux et voir venir le problème, mais pour diverses raisons, ils n'ont pas traditionnellement les moyens, dans plusieurs cas, pour faire face à ces problèmes.

D'un autre côté, les organismes réglementaires voient une pile de demandes sur leur bureau. Par exemple, ils ont des milliers de demandes d'augmentation de tarif de câble. Et bien, ces demandes sont sur leur bureau au moment même, et, par conséquent, la question de diffusion directe par satellite est un peu plus loin sur le chemin. Je puis vous assurer que c'est pour le printemps prochain, ce qui n'est pas très loin sur la route, mais au moins c'est sur la route. Il me semble, que nous devons reconnaître la force relative des deux participants dans le processus réglementaire. La force du ministère est celle de voir ce qui s'en vient sur la route; il peut voir la forêt sans pour autant entrer en contact avec les arbres. La force des organismes réglementaires réside dans leurs traditions d'ouverture, de participation et de consultation. Monsieur le président, je crois que le tour de force est d'être capable d'associer les deux ensemble.

Après qu'une demande de directives à l'organisme réglementaire a été faite; que cette dernière s'est penchée sur le sujet et a rapporté une ébauche de directives, c'est-à-dire, une détermination de la politique, je ne vois aucune raison pour laquelle le ministère ne pourrait pas, à long terme, la rejeter. Si, en fait, il s'avère que l'organisme réglementaire n'a pas pu tenir compte de certaines considérations que le Gouvernement, parce qu'il s'agit d'un Gouvernement élu, croit qu'elles devraient être prises en considération, je crois que dans un système parlementaire la décision ultime doit reposer sur le Cabinet.

Mais la responsabilité politique deviendra alors un point réel, monsieur le président, parce que la population aura pris connaissance de la directive proposée, tel qu'énoncé par l'organisme réglementaire. Ils auront entendu quelques-uns des arguments, et lorsque le Gouvernement décidera de s'affirmer comme tel, et rejettera la directive qu'il aura jugé non approprié sous prétexte que l'organisme réglementaire n'a pas suffisamment tenu compte de tel ou tel facteur, alors, la responsabilité politique sera réelle puisque vous serez en mesure d'évaluer justement ce que le Gouvernement a fait. En autres mots, ce système ne nie pas la responsabilité ultime du Gouvernement, mais il crée un environnement dans lequel la responsabilité politique peut être un peu plus réelle.

Je serais également fortement en faveur, tel que l'ont été plusieurs témoins avant moi, de la proposition à l'effet que toutes les directives soient sujettes à une résolution négative. J'entrevois un rôle élargi très important et à long terme pour les Comités parlementaires permanents en ce qui concerne la surveillance des inter-activités entre le Gouvernement et les organismes réglementaires sur l'émission de directives. Je ne crois pas un seul moment que des directives seront renversées par une résolution négative sur une base régulière. Je n'entrevois pas une telle action comme étant un événement quotidien, mais je l'entrevois comme créant un environnement dans lequel le Parlement lui-même, à travers les Comités permanents, jouera lui aussi un rôle dans le processus d'élaboration de politiques.

[Texte]

I do not see anybody as having a monopoly on policy wisdom. The policy wisdom monopoly does not exist in the industry, in the regulatory agency, nor in participations—Belle Canada, CN/CP, Consumers Association. It does not exist in Parliament and in parliamentary committee. It exists in each of those elements doing what it does best; that is, the ministry looking down the road, the regulatory agency using its long-term historical experience of participation in rule-making and of directions, and ultimately in Parliament having its say, because that is where the final decisions can be made.

This means that I see a very limited role for Cabinet appeals, because I would have thought that if you could get a directive power in the manner I have sought to outline, the need for Cabinet appeals will be greatly reduced. In fact, I go as far as suggesting that they should be abolished. There is a technique of the stop-order, which I do not have time to develop, which would allow for the government to put a freeze on an application.

One of the incredible weaknesses in the Telecommunications Act and the National Transportation Act is that policy initiative will belong to the bold. It will belong to the bold because the legislation is phrased in terms where the moment an application is before a commission, there is a freeze on government policy directives, because it is said, we do not want policy directives affecting individual applications, because we feel that is wrong.

I think, Mr. Chairman, that is a most unfortunate concept; all that means is that it will encourage entrepreneurs to file applications in order to carve out an area and to insulate it under that legislation, from policy directives. Now, ultimately under the legislation, it could be knocked out on a Cabinet appeal but again, it seems to me, Mr. Chairman, that is a very complicated, complex way of doing it, and I have favoured the idea of a stop-order in which if the ministry people see an application filed, let us say for a direct satellite broadcast, pay-television system, they could say to the regulatory agency, wait; that is a matter on which neither you nor we have developed policy, and we need time; do not proceed with the application. In a limited period—30 or 60 days—motions will be made to initiate a policy-making hearing.

Now, Mr. Chairman, I have gone on longer than I intended and I apologize.

The Chairman: Thank you, Professor Janish.

First round of questioning, Mr. Deniger, five minutes, please.

Mr. Deniger: Yes. Thank you very, Mr. Chairman. I was sort of disappointed that you are only here until about one o'clock, because you said so many things, some of which I cannot help but agree with, but a lot of it with which I disagree.

[Traduction]

Je ne crois pas que personne ait un monopole dans l'élaboration de politiques. Ce monopole de sagesse n'existe ni à l'intérieur du ministère, ni au sein de l'organisme réglementaire, ni chez les participants, que ce soit Bell Canada, CN/CP, ou une association de consommateurs quelconque. Il n'existe pas non plus au Parlement ou à l'intérieur d'un Comité parlementaire. Il existe dans chacun de ces éléments lorsque celui-ci fait ce qu'il sait faire le mieux; c'est-à-dire, le ministère qui regarde au loin sur la route, l'organisme réglementaire qui utilise sa longue expérience historique de participation dans l'élaboration de règlements et de directives, et, finalement, dans le Parlement qui se prononce parce que c'est là où les décisions finales doivent se prendre.

Par conséquent, j'entrevois un rôle très limité pour les appels au Cabinet, parce que je crois que si vous pouviez mettre en place une autorité sur les directives, structurée de la façon dont j'ai essayé de décrire, la nécessité des appels au Cabinet serait largement diminuée. En fait, j'irais jusqu'à suggérer qu'ils devraient être abolis. Il y a la technique d'ordre d'arrêt, sur laquelle je n'ai pas le temps de m'étendre, qui permettrait au Gouvernement de geler une demande.

L'une des énormes faiblesses dans les Lois sur la télécommunication et le transport national est que l'initiative d'une politique appartiendra à l'audacieux. Elle appartiendra à l'audacieux parce que la législation est rédigée de façon à permettre un gel sur les directives gouvernementales du moment qu'une demande est devant une commission, parce que, dit-on, nous ne voulons pas que les directives affectent les demandes individuelles; nous avons le sentiment que ce serait mal d'une façon ou d'une autre.

Monsieur le président, je crois que ce concept est des plus malheureux; tout ce qu'il signifie, c'est qu'il encouragera les entrepreneurs à déposer des demandes afin de prendre un domaine et de l'isoler des directives de politiques au moyen de la législation. Il est vrai qu'en vertu de la loi, le gel pourrait être levé en dernière étape sur un appel au Cabinet mais, encore là, il me semble monsieur le président, que ce soit une façon très compliquée et complexe de le faire, et je préconise l'ordre d'arrêt qui permettrait aux gens du ministère qui voient une demande déposée visant, disons, la diffusion directe par satellite ou le système de télévision à payage, le dire à l'organisme réglementaire: Attendez; ce n'est pas une matière sur laquelle ni vous ni nous avons élaboré une politique, et nous avons besoin de temps, ne procédez pas la demande. Dans un délai limité à trente ou soixante jours, des motions pour mettre sur pied une audition sur l'élaboration d'une politique seront présentées.

Monsieur le président, je n'avais pas l'intention de parler aussi longtemps et je m'excuse.

Le président: Merci, professeur Janish.

Première série de questions, M. Deniger, cinq minutes.

M. Deniger: Oui. Merci beaucoup, monsieur le président. J'étais un peu déçu lorsque j'ai appris que vous ne seriez avec nous que jusqu'à une heure, parce que vous avez parlé de tant de choses sur certaines desquelles je suis forcément d'accord.

[Text]

Fundamentally, if the situation were as described, you are right—Cabinet appeals would not be necessary. I would not go so far as to take them out, but no, they would not be necessary.

I agree with what former minister MacDonald said in that interview, but I come back, and I also refer to the first case you mentioned—the CP decision that was overruled by Cabinet: there is a lack of policy. If you were one of the participants and you were not pleased with decision, you could always go to Cabinet. Until there is a firm policy set down, the situation will remain chaotic and there will always be appeals to the Cabinet, so there has to be leadership. I think there is no leadership right now in the regulatory agencies. I think there is no leadership either at the different departments, whether it be Transport or Communications, so the Cabinet is stuck in the end with the decision making.

• 1235

Professor Janish: If I could respond sir? That is a very eloquent support for what I say.

Mr. Deniger: Exactly, it is.

Professor Janish: In other words, what we have to try to do is take the pressure off what Mr. MacDonald was describing, and I am trying to suggest institutional devices which will do that and which this committee could support.

Mr. Deniger: But there is one factor that you did not mention at all, and it is probably the truest one of all. It is the human factor, the competition between the departments and the regulatory agency. Everyone wants to have the kingpin, but no one is ready to go out and do the job, and that is something that you cannot regulate.

Professor Janish: Again, sir, I would say, you can minimize it. What you can do is to design a structure. Take for example, the present situation where the department is sitting very frustrated and saying they know what should be happening here but cannot do it because they do not have the power to issue directions; the regulatory agency is saying, You guys do not know what you are talking about because you have no front-line experience.

What I am suggesting is that we break that by allowing the direction power, but not in a very unrealistic manner which would just allow these casual statements about what should happen about attachment; it would be a blending together of the regulatory agency. I think that would minimize the human conflict.

Mr. Deniger: What about going another way and, say, taking out of the CTC most of its staff, leaving just commissioners and counsel? Take away its economists and research division and bring it all to the Department of Transport communications. You know, that was brought up in the legislation introduced a couple of years ago. What is your reaction to that?

[Translation]

avec vous, mais aussi de plusieurs sur lesquelles je ne suis pas d'accord.

Fondamentalement, si la situation était telle que décrite, vous avez raison, les appels au Cabinet ne seraient pas nécessaires. Je n'irais pas jusqu'à les abolir, mais, non, ils ne seraient pas nécessaires.

Je suis d'accord avec ce que l'ex-ministre MacDonald a dit au cours de cette entrevue, mais j'y reviendrai. Je retourne également au premier cas que vous avez mentionné, la décision du CP que le Cabinet a renversée: Il y a un manque de politiques. Si vous étiez l'un des participants et que vous n'étiez pas satisfait de la décision, vous pourriez toujours aller au Cabinet. Jusqu'à ce qu'il y ait une politique fermement établie, la situation demeurera désorganisée et il y aura toujours des appels au Cabinet; il faut qu'il y ait du leadership; les organismes réglementaires n'en ont pas présentement. Je crois que les divers ministères n'en ont pas non plus, que ce soit le Transport ou les Communications, par conséquent, le Cabinet se voit dans l'obligation finale de prendre la décision.

M. Janish: Si je puis répondre, Monsieur? Vous soutenez de façon très éloquente ce que je dis.

M. Deniger: Exactement.

M. Janish: En autres mots, ce que nous devons essayer de faire, est d'apporter un soulagement à la situation que M. MacDonald décrivait, et je tente de proposer des dispositifs institutionnels qui le feront et que ce Comité pourrait appuyer.

M. Deniger: Il y a un facteur dont vous n'avez pas du tout parlé, et c'est probablement le plus véridique de tous. Il s'agit du facteur humain, de la concurrence entre les ministères et les organismes réglementaires. Tout le monde cherche à occuper la place d'honneur, mais personne n'est disposé à se mettre à l'œuvre et à faire le travail. C'est quelque chose que vous ne pouvez pas réglementer.

M. Janish: Encore une fois, monsieur, je dirais que vous pouvez le minimiser. Vous pouvez mettre une structure sur pied. Prenez par exemple, la situation actuelle où le ministère attend, dans un état de frustration, en disant: ils savent ce qui devrait se passer ici, mais ils ne peuvent pas le faire parce qu'ils n'ont pas l'autorité d'émettre une directive; l'organisme réglementaire dit: Vous, messieurs, ne savez pas ce de quoi vous parlez parce que vous n'avez pas d'expérience au front.

Ce que je suggère, c'est d'arrêter ceci en établissant une autorité sur les directives, non pas de façon irréaliste en permettant tout simplement des déclarations irréfléchies sur ce qui devrait arriver dans le domaine de l'équipement terminal, mais en fusionnant ensemble les organismes réglementaires ce qui, je crois, minimiserait le conflit humain.

M. Deniger: Que diriez-vous d'une autre direction, disons, d'enlever à la CTC la plus grande partie de son personnel, laissant seulement les commissaires et un conseiller. Enlever les économistes et la division de recherches et amener le tout au ministère du Transport ou des Communications. Vous savez, ceci a été apporté dans la législation introduite il y a environ deux ans, qu'elle est votre réaction?

[Texte]

Professor Janish: This is a proposal which was attempted in the United States a few years back. I am not suggesting that American experience is necessarily binding on us, but it brought out the fact that the very strength of the regulatory process should be the blending together of both a more judicial licensing element and on-going policy-making. In other words, I think that would be unfortunate in the sense that what would happen there would be that the CTC would go even further in its count of record syndrome. They would withdraw even further and say they are judges, and then the problem would just be transferred over to the department because, again, I do not believe that regulatory policies spring fully formed from the brow of Jove. I think regulatory policy comes from front-line experience with attempting to license something, and then you have a look and see whether it will work out and then perhaps you develop something. If we could have regulatory policy that we could sit down and write, we could put it in a statute; we could put it in regulations. You see, we are at a third level now. We are at on-going policy-making, so I think it would be most unfortunate to divide the regulator and the policy-making. I would like to see them together, but I would like to see them under a great deal more guidelines from the government through directives and through their responsibility to the departments.

Mr. Deniger: I fundamentally agree with you, but I cannot see it working in the short-term with the industries that appear. How can you have Bell come into a rate case or a communications case with 75 expert witnesses, 3,000 pages of testimony—it just kills any possible attempt at participation.

Professor Janish: If this committee agrees, as I am sure it is going to, to extensive funding for consumer groups and other advocacy agencies, it may be there will be some degree of equalization.

• 1240

Mr. Deniger: I am going to read carefully what you have said. Professor Janish touched on something that is very crucial in the regulatory reform, because right now there is clearly a void. It is hurting the industry and the average consumer, and I think we will have to look into who should have the leadership to fill that void. You are the first one to deal with that and I think that is one of the key issues. Thank you. My time is up.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: Professor, I am very much afraid we may have a bit of an argument, the two of us. I must say that you are absolutely brilliant, sir, particularly in your opening comments, particularly when you were referring to Mr. Fournier and the Department of Communications. I would also add that Howard Crosby, my colleague, wished me to express to you his distress that he could not be here. He had to return to Ottawa, but he did want to convey to you his very best wishes.

[Traduction]

M. Janish: C'est une proposition qui a été mise à l'épreuve aux États-Unis il y a quelques années. Je ne suggère pas que nous soyons liés nécessairement par l'expérience américaine, mais elle a révélé le fait que la force même du processus réglementaire devrait découler d'un mélange d'un élément plus judiciaire dans le domaine des permis et d'un secteur d'élaboration de politiques continue. En autres mots, je crois que ce serait malheureux parce que ce qui arriverait ici serait que le syndrome de vouloir établir des records de la CTC deviendrait encore plus fort. Elle se retirerait encore d'avantage en disant: ils sont les juges, et le problème serait alors simplement transféré au ministère parce que, de nouveau, je ne crois pas que les politiques de réglementation surgissent toute faites de la cuisse de Jupiter. Je crois qu'une politique réglementaire s'élabore par l'expérience de front acquise au cours de tentatives d'octroyer des permis pour telle ou telle chose, pour ensuite regarder si le tout fonctionne et alors, peut-être, développer quelque chose. Si nous pouvions nous assoir et rédiger une politique réglementaire, nous pourrions la mettre dans une loi; nous pourrions la mettre dans des règlements. Vous voyez, nous sommes maintenant au troisième niveau. Nous sommes au niveau de l'élaboration continue de politiques, et je crois qu'il serait malheureux de séparer les responsables de la réglementation et ceux responsables de son élaboration. J'aimerais les voir ensemble, mais j'aimerais qu'ils reçoivent beaucoup plus d'indications du Gouvernement sous forme de directives et à l'aide d'une responsabilité envers les ministères.

M. Deniger: Je suis fondamentalement d'accord avec vous, mais, avec les industries que nous avons, je doute que cela puisse fonctionner à court terme. Comment pouvez-vous demander à Bell de présenter un cas de tarification ou de communications avec 75 témoins experts, trois mille pages de dépositions; toute tentative de participation n'est tout simplement plus possible.

M. Janish: Je suis sûr que le Comité est d'accord que si une aide financière considérable est accordée aux groupes de consommateurs et autres agents de la cause, l'équilibre des forces sera rétablie jusqu'à un certain point.

M. Deniger: Je vais lire attentivement ce que vous avez dit. Le professeur Janish a touché à quelque chose de très crucial dans la réforme réglementaire, parce que présentement il y a indiscutablement un vide. Ce vide nuit à l'industrie et au consommateur moyen, et je crois qu'il nous faut essayer de trouver qui devrait avoir le leadership pour combler ce vide. Vous êtes le premier à toucher ce point et je crois que c'est l'un des points capitaux. Merci. Mon temps est écoulé.

Le président: M. Cook.

M. Cook: Professeur, j'ai bien peur que nous nous disputions un peu, vous et moi. Je dois dire que vous êtes absolument brillant monsieur, vous en avez fait preuve particulièrement dans vos commentaires d'ouverture, surtout lorsque vous avez référé à monsieur Fournier et au ministère des Communications. J'aimerais ajouter que mon collègue, Howard Crosby, qui n'a pu être présent, m'a prié de vous faire part de ses

[Text]

Now to the issue. It struck me, quite frankly, that you are being unrealistic and theoretical in this regard: I get the distinct impression that there is really a power struggle and a war going on between the CRTC and the Department of Communications. Neither one has won it yet. Neither one, I am not absolutely positive, really is sure it wants to win it, but they are certainly both fighting with each other. You are suggesting that they get in the same room and co-operate with each other and form policy. That is obviously, from some of the testimony, unacceptable to the Department of Communications. They want to make the policy. The CRTC, on the other hand, because of the hearings and their expertise in their field, wants to make the policy, but nobody is making the policy.

This country has been ill-served in the last three years, very ill served. You had a couple of recommendations there which I thought were quite excellent. I think there should be some way to force somebody to make the regulation, but let us talk just a little bit about it.

We are talking basically about quasi-judicial bodies where they are actually making decisions on licensing. I am sure the Department of Communications is perfectly prepared to have the CRTC do that. However, when you get into policy, that is another thing and really, policy must flow from the minister or from Cabinet. It has to flow from there. But there should be some mechanism—I think you suggested a direction for a rule making—which somebody should be able to apply to a department, on an individual basis, to demand the policy and get it within 60 to 90 days.

You mentioned Mr. Benson and his desire to be told what the policy is because, obviously, there is no policy and they have made decisions that have been overturned by Cabinet. I really do not think you can legally eliminate appeals to Cabinet, because Cabinet is eventually the final resort and they run the country. I would certainly vote against any proposal that would say that Cabinet could not review anything in government. It might mean a basic change in policy, but the only thing I see that is required here is that policy must come from the Minister. It must come through the department, and the quasi-judicial body such as the CRTC or CTC makes its decisions in accordance with that policy. I do not see any necessity for co-operation between the two of them. I think the lines have to be clearly drawn, and then you add the one more line of the direction for rule-making which with 90 days to make that rule forces the Cabinet to decide what their policy is going to be. That would speed up the process and solve all the problems you are referring to. Agree or disagree?

Professor Janish: I agree in large measure, but disagree also in a large measure.

[Translation]

regrets. Il a du retourner à Ottawa, mais il a tenu à vous offrir ses meilleurs vœux.

De retour au sujet maintenant. Bien franchement, j'ai été étonné de votre manque de réalisme et de votre approche théorique à cet égard. J'ai l'impression très ferme qu'il y a une lutte réelle pour le pouvoir et qu'une guerre est en cours entre la CRTC et le ministère des Communications. Ni l'un ni l'autre ne l'a encore gagnée. Ni l'un ni l'autre, j'en suis absolument convaincu, n'est réellement certain qu'il veuille la gagner, mais tous les deux se battent certainement l'un contre l'autre. Vous suggérez qu'ils partagent la même pièce et travaillent ensemble à l'élaboration d'une politique. D'après certains témoignages, c'est évidemment inacceptable pour le ministère des Communications, il veut faire la politique. De l'autre côté, la CRTC, en raison des auditions et de son expertise dans le domaine, veut aussi faire la politique, mais personne ne la fait.

Ce pays a été mal servi durant les trois dernières années; très mal servi. D'après moi, deux de vos recommandations étaient excellentes. Je crois qu'il devrait y avoir un moyen de forcer quelqu'un à faire une réglementation, mais parlons-en juste un peu.

Fondamentalement, nous parlons de deux organismes quasi-judiciaires qui rendent présentement des décisions sur les permis. Je suis sûr que le ministère des Communications est tout à fait disposé à laisser la CRTC le faire. Cependant, lorsque vous entrez dans le domaine de l'élaboration d'une politique, c'est une autre chose et, en réalité, la politique doit provenir du ministère ou du Cabinet. C'est de là qu'elle doit provenir. Mais je crois qu'il devrait y avoir un mécanisme quelconque; je crois que vous avez suggéré une direction pour faire un règlement, en vertu de laquelle une personne devrait pouvoir faire demande à un ministère, sur une base individuelle, visant l'obtention d'une politique et l'obtenir dans un délai de soixante à quatre-vingt-dix jours.

Vous avez mentionné que M. Benson aimerait qu'on lui dise ce qu'est la politique parce que, évidemment, il n'y a pas de politique et ils ont rendu des décisions qui ont été renversées par le Cabinet. Je ne crois pas que vous puissiez réellement légalement éliminer les appels au Cabinet, parce que le Cabinet est éventuellement le dernier ressort, et il mène le pays. Je voterais certainement contre toute proposition à l'effet que le Cabinet ne peut pas réviser quoi que ce soit dans le Gouvernement. C'est peut-être un changement fondamental, mais la seule chose que je vois qui est requise ici, c'est que la politique doit venir du ministre. Elle doit venir du ministère, et les organismes quasi-judiciaires, comme la CRTC ou la CTC, rendent leurs décisions en conformité avec cette politique. Je ne vois aucune nécessité de coopération entre les deux. Je crois que les lignes doivent être tirées de façon claire, et qu'une autre ligne doit être ajoutée en ce qui concerne la direction pour l'élaboration d'une règle sur laquelle le Cabinet aurait quatre-vingt-dix jours pour en décider. Ceci hâterait le processus et réglerait tous les problèmes auxquels vous faites référence. Êtes-vous ou non d'accord?

M. Janish: Je suis d'accord dans une large mesure, mais en désaccord également dans une large mesure.

[Texte]

I think one has to look at the nature of the beast. The point in, for example, the terminal attachment question: I defy members of Parliament and I defy ministers of the Crown to come up holus-bolus with a direction and a policy on terminal attachment. As I say, if you were to reduce it to all that you could say, it would be, Yes, we would like to have attachment competition, but we would not like it at the integrity of the national network; we would not like to have it at the expense of residential rates. Now, working that out as to what the interplay should be between Bell Canada's monopoly service and competition, what its pricing should be, its structure and its rates—that is the cutting edge of the policy. That is the policy that really has impact. To suggest that the minister can present a direction on that I think is very unrealistic.

• 1245

Mr. Cook: Well, then, wait a minute. We just made that policy.

Professor Janish: Pardon?

Mr. Cook: You told me what the policy is. Now I can go to the CRTC and make an application, based on that policy, and it is up to the CRTC to interpret that policy and give me a ruling.

Professor Janish: But in that case I think that Mr. Fournier and the Department of Communications would be very disappointed. I do not think that is what they have in mind and it has been made quite clear that they do not have in mind issuing general guidelines within which the CRTC should operate. Their idea of a policy directive is much more specific than that. Now, if Mr. Fournier agreed that all that a policy directive is is an instruction to the regulatory agency to go ahead and determine whether there would be any adverse impact as a result of foreign attachment, I would be perfectly contented. But I really believe he sees a much more detailed directive power than that.

Mr. Cook: When he can make a much more detailed directive power, which is still policy, then it is up to the CRTC to carry it out. I am not so sure that I am following; I am obviously missing something here. It is set up on this basis: the department makes the policy, the quasi-judicial body carries out that policy in its decision-making.

Professor Janish: But sir, in carrying it out, you are making policy. This is not based on theorizing; this has been active involvement in the regulatory process for the last 10 years. It is not possible to talk in terms of a full-formed policy and then its application. Take for example, the question in attachments. Take the question of adverse impact on residential rates. Now, that could mean a whole range of things. It could mean \$10 a month on residential rates, or it could be a marginal amount. Now, who makes that evaluation as to what you mean by an adverse impact?

[Traduction]

Je crois que l'on doit regarder la nature de la bête. Par exemple, sur la question de l'équipement terminal, je défie les députés et je défie les ministres de la Couronne de produire d'un seul trait une directive et une politique sur l'équipement terminal. Je dis que si vous pouviez la réduire à ce que vous préconisez, ce serait: oui, nous aimerions avoir de la concurrence sur l'équipement terminal, mais nous ne le voulons pas aux dépens de l'intégrité du réseau national; nous ne le voulons pas aux dépens des taux résidentiels. Maintenant, de mettre le tout à exécution, eu égard à ce que les effets combinés devraient être entre le monopole sur le service de Bell Canada et la concurrence, ce que sa tarification devrait être, sa structure et ses taux, c'est le côté tranchant de la politique. C'est la politique qui a réellement un impact. De suggérer que le ministre puisse présenter une directive sur une telle question, est très irréaliste, je crois.

M. Cook: Bien, alors attendez une minute. Nos venons tout juste de faire cette politique.

M. Janish: Pardon?

M. Cook: Vous m'avez dit ce qu'est la politique. Maintenant je puis aller à la CRTC et faire une demande basée sur cette politique, et c'est à la CRTC d'interpréter cette politique et de me faire part de sa décision.

M. Janish: Mais dans ce cas, je crois que M. Fournier et le ministère des Communications seraient très déçus. Je ne crois pas que ce soit ce qu'ils avaient l'intention de faire et ils ont très clairement énoncé qu'ils n'avaient pas l'intention d'émettre des directives générales à l'intérieur desquelles la CRTC devrait fonctionner. La signification d'une directive de politique est beaucoup plus spécifique en ce qui les concerne. Si M. Fournier était d'accord qu'une directive de politique est un ordre à l'organisme réglementaire d'aller de l'avant et de déterminer si le branchement de dispositifs étrangers aurait quelqu'impact défavorable, et rien de plus, je serais complètement satisfait. Mais je crois réellement qu'il entrevoit une directive dont l'autorité est beaucoup plus détaillée.

M. Cook: Lorsqu'il réussira à accoler un pouvoir plus détaillé à la directive, ce qui est encore une question de politique, il reviendra à la CRTC de l'exécuter. Je ne suis pas sûr de bien suivre; évidemment, quelque chose m'échappe ici. La structure serait la suivante: le ministère établit la politique, l'organisme quasi-judiciaire applique cette politique à travers les décisions qu'il rend.

M. Janish: Mais, monsieur, en l'exécutant, vous élaborez la politique. Ceci ne repose pas sur de la théorie; il s'agit d'une implication dans le processus réglementaire qui est en cours depuis les derniers dix ans. Il est impossible de parler d'une politique totalement formée et ensuite de son application. Prenez par exemple la question de l'équipement terminal. Prenez la question de l'impact défavorable sur les taux résidentiels. Cet impact peut signifier tout un éventail de choses. Il peut signifier dix dollars par mois sur les taux résidentiels, ou il peut s'agir d'un montant marginal. Maintenant, qui fait l'évaluation de ce que signifie un impact défavorable?

[Text]

Take the whole Bell argument concerning the integrity of the system. Does this mean economic integrity or technical integrity? Does it just mean that you want attachment that does not technically harm the network, or does it mean that the network is a whole and it is economically not to be tampered with, which goes a long way to deny any form of attachment?

So I would say, sir, that the application of that general statement on attachments is the very cutting edge of policy-making. If the department would be prepared simply to issue that general direction and then leave it all up to the CRTC, I myself would be largely satisfied, but I do not think that is what they have in mind.

Mr. Cook: So, they issue another policy directive, or they change the policy directive. But again, it is like the law changes: the judges have to go by what the law is today. At least you get your decisions in.

Professor Janish: Oh, yes, sir, I think the point about overcoming the policy vacuum by a requirement that the policy-maker respond within a period of time—I am absolutely delighted to hear your support for that, because I regard that as a very key element here.

I would say there has to be much more of an interplay between the department and the regulatory agency, which would not involve one-shot directions, but which would involve proposals from the department, hearings and consultations and rule-making hearings and so forth by the regulatory agency, recommendations reported back to the ministry and so on. I think what we should be envisaging is a much greater interplay than I think sometimes is thought of here.

Mr. Cook: Thank you.

Professor Janish: Thank you, sir.

The Chairman: Mr. Berger.

• 1250

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Janish, you really are saying that nobody has a monopoly on wisdom, and therefore, trying to relate this to types of recommendations that we have been making about having an open consultative process in regulation making, and having adequate consultation with the public and industry, and providing notice, and getting that bit of reaction from them and so forth, that if you can have a good airing of things, you are more likely to come to the right decision?

Professor Janish: Yes, really, when it is all boiled down, nobody has a monopoly; therefore, what one should do is to design structures which ensure that there is a maximum interplay of ideas and of input. Transport is very rapidly evolving, but in the telecommunications area which I spend more time in, the rate of development is so fast that to suggest that any one agency or any one person could have wisdom in this area is incredibly presumptuous. What one wants is a fluid

[Translation]

Prenez toute l'argumentation de Bell en ce qui concerne l'intégrité du système. Veut-on dire l'intégrité économique ou l'intégrité technique? Veut-on dire que l'on accepte de l'équipement terminal qui ne nuit pas au réseau du côté technique, ou veut-on dire que le réseau est un tout et que l'on ne doit pas y toucher du point de vue économique, ce qui en reviendrait à dire que nous rejetons toute forme d'équipement terminal?

Alors, je dis monsieur, que l'application d'une telle déclaration générale en ce qui touche l'équipement terminal est précisément l'arête tranchante dans la mise sur pied d'une politique. Si le ministère était disposé à émettre une directive aussi générale et ensuite tout laisser à la discrétion de la CRTC, je serais moi-même largement satisfait, mais je ne crois pas que ce soit leur intention.

M. Cook: Alors, il émet une autre directive, ou il la change. Mais, encore une fois, c'est comme les modifications de la loi; les juges doivent appliquer la loi tel qu'elle existe au moment même. Au moins, vous obtenez vos décisions.

M. Janish: Oh, oui monsieur, je crois que le fait de combler le vide créé par le manque de politique, en forçant les responsables de l'élaboration d'une politique à répondre à l'intérieur d'un certain délai, est un point important, et je suis très heureux que vous le favorisiez, parce que je le considère comme étant un élément capital ici.

Je dis qu'il devrait y avoir beaucoup plus d'échange entre le ministère et l'organisme réglementaire; non pas un échange qui consisterait à faire une présentation de directives tout d'un trait, mais qui impliquerait des propositions du ministère, des auditions et consultations et des auditions sur l'élaboration du règlement et ainsi de suite, par l'organisme réglementaire; des recommandations présentées au ministère, etc. Je crois que nous devrions envisager un échange beaucoup plus grand que ce qui semble parfois être envisagé ici.

M. Cook: Merci.

M. Janish: Merci, monsieur.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Merci, M. le président.

Professeur Janish, en fait, vous dites que personne n'a un monopole de sagesse et que, par conséquent, en essayant de nous en rapporter aux genres de recommandations que nous avons faites au sujet d'un processus de consultation ouvert dans l'élaboration de la réglementation, en ayant une consultation adéquate avec le public et l'industrie, en établissant un processus d'avis, et en obtenant un peu de réaction et ainsi de suite, nous pourrions faire bouger les choses et que nous serions plus susceptibles d'en arriver à la bonne décision?

M. Janish: Oui, en réalité, tous comptes faits, personne n'a un monopole. Par conséquent, nous devons concevoir des structures qui assureraient un maximum d'échange d'opinions et de contribution. Le transport évolue très rapidement, mais en ce qui est du domaine des télécommunications avec lequel je suis plus familier, le développement est si rapide qu'il est impossible de songer qu'un organisme ou une personne quelconque puisse avoir la sagesse requise dans ce domaine. Ce serait

[Texte]

arrangement in which the fluidity of policy-making could match the fluidity of technological developments, in which the policy-makers could respond in as informed a manner as the people who are using the technology as it develops. I think that is very correct, yes.

Mr. Berger: Now, I would like to come back to one thing. You talked about the Cabinet refusal to deal with the matter of the Saudi Arabia profit. Is there not a difference in degree or in nature between the kind of decisions that Cabinet should be making and the kind of decisions that regulatory agencies should be making? You are shaking your head; I will let you respond.

Professor Janish: I am nodding actually rather than shaking my head. You are quite right, but the catch is, How do you distinguish the degrees? The second catch is, Who distinguishes the degrees?

You see, when you look at Section 64 of the National Transportation Act and Section 23 of the Broadcasting Act, the problem is that it is an open-ended authority. I can point to examples where Cabinet has got itself embroiled in technological or technical questions which should have been left to the regulatory agency, as Mr. Fox said with respect to the Saudi case. I can also show you other cases where the Cabinet said, No, we are going to hold hands off—even though that was a major policy issue that they should have done.

• 1255

But the question is, Can the wit of man devise a means of determining in advance which ones should go to Cabinet and which should not?

Mr. Berger: I do not know. I am not that familiar with the Saudi case and all its implications. To me, looking at it from the point of view of whether profits from a very entrepreneurial type of venture physically outside the country, and even outside the nature of the general services a telephone company renders to the public. That is more philosophical where it is a question of whether or not those should be included in the revenues of the company and, therefore, whether this should have an influence on rate increases and so forth. To me, it is a more philosophical thing, and is the kind of decision Cabinet should make.

However, it is related to technical things because you can argue that they developed this expertise through service to the Canadian public. Still, I think it is more a philosophical thing than it is an area of technology that is rapidly developing. Therefore, you are talking about great unknowns there. Do you follow what I am saying?

Professor Janish: Yes, but it is interesting, is it not, that Mr. Fox pushed it back down, and his rationalization was that what really is involved here is the highly technical regulatory doctrine of integrity; that is, to what extent were the activities in Saudi Arabia an integral part of the activities of the

[Traduction]

extrêmement présomptueux. Nous voulons un arrangement flexible à l'intérieur duquel la flexibilité de l'élaboration de politiques pourrait rivaliser avec la flexibilité des développements technologiques; un arrangement à l'intérieur duquel les responsables de l'élaboration des politiques pourraient répondre de façon tout aussi avertie que les individus qui utilisent la technologie et la développe. Oui, je crois que ceci est juste.

M. Berger: J'aimerais maintenant revenir sur un point. Vous avez parlé du refus du Cabinet de s'occuper de la question des profits de l'Arabie Saoudite. N'y a-t-il pas une différence en degré d'importance ou en nature entre le genre de décisions que le Cabinet devrait prendre et le genre de décisions que les organismes réglementaires devraient prendre? Vous vous branlez la tête; je vous laisse répondre.

M. Janish: En réalité, je fais un signe de tête plutôt que de branler la tête. Vous avez tout à fait raison, mais l'attrape est: Comment distinguez-vous les degrés? L'autre attrape est: Qui fait la distinction entre les degrés?

Lorsque vous regardez l'article 64 de la Loi sur le transport national et l'article 23 de la Loi sur la radio-diffusion, le problème réside dans le fait qu'ils confèrent une autorité ouverte. Je peux vous donner des exemples où le Cabinet s'est enchevêtré dans des questions technologiques ou techniques qui auraient dû être laissées à l'organisme réglementaire, tel que l'a souligné M. Fox au sujet du cas de l'Arabie Saoudite. Je peux aussi citer des cas où le Cabinet a dit: Non, nous n'y touchons pas, même lorsqu'il s'agissait d'une question de politiques importantes qu'il aurait dû toucher.

Mais la question est: L'homme dans sa sagesse, peut-il trouver un moyen de déterminer d'avance quels cas devraient aller au Cabinet et quels cas ne devraient pas y aller?

M. Berger: Je ne sais pas. Je ne suis pas familier avec le cas de l'Arabie Saoudite et toutes ses implications. D'après moi, sur ce qui est de la question de savoir si les profits d'une entreprise de type très commercial, située à l'extérieur du pays, et dont même les services diffèrent des services généraux qu'une compagnie de téléphone donne au public, est plus philosophique lorsqu'il s'agit de déterminer si ses profits devraient être inclus dans les revenus de la compagnie et, par conséquent, s'ils devraient avoir une influence sur les augmentations de tarifs, ainsi de suite. D'après moi, la question est plutôt philosophique, et c'est le genre de décision que le Cabinet devrait prendre.

Néanmoins, elle est reliée à des points techniques puisqu'il pourrait être soutenu que cette expertise s'est développée par des services rendus au public canadien. Qu'importe, je crois qu'elle appartient au domaine de la philosophie plus qu'à celui de la technologie qui connaît une évolution très rapide. Par conséquent, il s'agit ici de grands inconnus. Comprenez-vous ce que j'essaie de dire?

M. Janish: Oui, mais il est intéressant de noter, n'est-ce-pas, que M. Fox l'a reléguée au deuxième plan, et que sa rationalisation était à l'effet que l'implication première ici concernait la réglementation hautement technique de la doctrine de l'intégrité; c'est-à-dire, jusqu'à quel point les activités de l'Arabie

[Text]

telephone company. He said that was a technical, regulatory decision.

Now, the next time it hits his desk, he might decide that it is not and, of course, that is well within his power to do. But it is interesting on that particular case that your analysis, which I think was a very thoughtful one, and his analysis, should have differed on it. My problem is that in our guts, we know there are some issues that should go to Cabinet on Cabinet appeal—relatively few, but there should be some—and we also know there are a large number that should not. Yet, we also know from common experience and from observation that the pressure to get a case from the regulatory agency into Cabinet is so great, Cabinet's natural propensity to act more as a political animal than as a rational animal such as we would like to act, means that they wheel and deal with the cases they deal with, which leads, I think, to an unfortunate disruption in the whole development.

I think, for example, of the EPA cases—to my mind a classic case study on that. Here you had a well-established regional airline policy from 1967. It was one of the very few policies we had in all of Canada where you could say, There is a developed policy. The CTC had dealt with it. Its legal basis may have been in some doubt, but at least there was a policy. Now, they followed that policy and that policy clearly indicated that the Toronto-Halifax route should go to CP and not to EPA.

Now, Cabinet turned and without doing what Mr. Cook suggested—coming up with a new policy—they said, No; we are not going to come up with a new regional airline policy; we are just going to knock the stuffing out of the regional airline policy by reversing this particular decision. The result is, as Mr. Benson himself asked in evidence before this committee, What is the regional airline policy? It has undermined the whole regional airline policy in that one decision. That is what I am fearful of: that when you have a completely open-ended Cabinet appeal, that will happen.

Now, maybe you would say, as Mr. Benson did philosophically, that is the price we pay for Cabinet government and parliamentary system. I can appreciate that point, but I would like to see if we could construct rational limits on Cabinet appeals, and I have great difficulty in seeing what those rational limits would be in a practical application.

The Chairman: Mr. Cook and then Mr. Deniger.

Mr. Cook: I have a great deal of difficulty with that, too. I agree with you; I consider the EPA decision to be an absolute total disaster, coming from CP headquarters.

• 1300

Mr. Deniger: You would not say that if Howard were here.

Mr. Cook: I would certainly say it if Howard were here, even though he would snort and rant and rave for three minutes. The key question here is, by what right, in a Cabinet-

[Translation]

Saoudite formaient une partie intégrale des activités de la compagnie de téléphone. Il a dit qu'il s'agissait d'une décision réglementaire technique.

La prochaine fois que le cas sera placé devant lui sur son bureau, il pourrait fort bien décider qu'elle ne l'est pas et il a, bien sûr, le pouvoir de le faire. Sur ce cas particulier, il est intéressant de noter que votre analyse, qui était très avertie je crois, et la sienne, diffèrent sur ce point. Mon problème est que, au fond de nous-mêmes, nous savons que certaines questions devraient aller au Cabinet sur appel, bien qu'elles soient relativement peu nombreuses; il y en a quelques-unes. Nous savons également qu'un grand nombre ne devraient pas y aller. D'un autre côté, nous savons aussi, à partir d'expériences communes et de l'observation de la grande insistance pour déplacer un cas de l'organisme réglementaire au Cabinet, et la tendance naturelle de celui-ci d'agir plus comme un animal politique qu'un animal rationnel, tel que nous aimerions agir, fait qu'il tourne en rond avec les cas qui lui sont référés, ce qui conduit, je crois, à une rupture malheureuse de tout le développement.

Par exemple, je crois que le cas de la EPA est, d'après moi, un cas classique d'étude sur le sujet. Nous avons une politique bien établie sur les lignes aériennes régionales depuis 1967. C'était l'une des seules politiques que nous avions dans tout le Canada où nous pouvions dire: Voici une politique bien évoluée. La CTC l'avait utilisée. Son fondement légal pouvait être mis en doute, mais au moins il y avait une politique. La CTC a suivi cette politique qui indiquait clairement que la route Toronto-Halifax devrait aller à la CP et non à la EPA.

Le Cabinet s'est retourné, et sans faire ce que M. Cook a suggéré, c'est-à-dire émettre une nouvelle politique, il a dit: Non; nous n'émettrons pas une nouvelle politique aérienne régionale; nous allons seulement éventrer la politique aérienne régionale en existence en renversant cette décision particulière. A présent, tel que M. Benson lui-même a demandé durant son témoignage devant ce Comité: Quelle est la politique aérienne régionale? Cette décision a détruit toute la politique aérienne régionale. Je crains que lorsque vous avez un appel au Cabinet complètement ouvert, c'est ce qui arrive.

Peut-être me direz-vous, comme l'a dit M. Benson, philosophiquement, que c'est le prix qu'il faut payer pour un gouvernement de parlement et un système parlementaire. Je suis d'accord sur ce point, mais j'aimerais essayer de trouver un moyen pour établir des limites rationnelles sur les appels au Cabinet, et j'ai beaucoup de difficulté à déterminer ce que ces limites rationnelles pourraient être dans l'application pratique.

Le président: M. Cook et ensuite M. Deniger.

M. Cook: J'ai beaucoup de difficulté sur ce point également. Je suis d'accord avec vous; je considère la décision de la EPA comme un désastre total et absolu, venant des quartiers généraux de la CP.

M. Deniger: Vous ne parleriez pas ainsi si Howard était ici.

M. Cook: Je dirais certainement la même chose si Howard était ici, même s'il grognait, tempêtait et était furieux pendant trois minutes. La question clef ici est: De quel droit, dans un

[Texte]

style government, does anybody tell Cabinet what they should or should not do? I think—what am I saying, as a member of the opposition?—perhaps I can get at it this way: If they make disastrous decisions or they have not straightened out their own rules of procedure, or decided that these kinds of things they will hear, those kinds of things they will not hear, then that is up to them. In other words, really all we can do is offer advice to the Cabinet and tell them to clean up their own act. But I really do not think that any Cabinet would agree to having their wings clipped, as you seem to be suggesting, sir.

The Chairman: In other words, how do you feel about the divine right of kings?

Professor Janish: As we go through this discussion which, to me as an academic, to hear people from the real world talking about these issues and taking them seriously is just delightful. I normally spend my time inflicting my views on unfortunate students, whether they like or not, and it is delightful to hear this discussion going on.

But that forces one back, does it not, to think about the whole basic question of why we have regulatory agencies, and independent regulatory agencies at that. Our history was of course that initially, regulation was directly in the Cabinet itself. Our history of the last 70 years has been a continual process of removing more and more decision-making, from Cabinet. The broadcasting area is the most dramatic example of that, where Cabinet discovered that they had 100,000 petitions from religious enthusiasts from Saskatchewan, when they tried to close down a very violent religious program. The point is that we do recognize that we want to have some distance sometimes. In broadcasting matters, for example, the question of the non-issuance of a licence is totally unappealable. You cannot go to Cabinet on a non-issue. If you apply and there are three applicants and one of them gets it and you are number two and you did not get the licence and you rush to Cabinet and say, Cabinet, I want an appeal, the answer is that the Broadcasting Act is limited under Section 23 to the renewal of a licence or the issuance of a licence, not the determination by the CRTC not to give *you* a licence. In other words, I think if we look carefully, we could see many areas where Cabinet has recognized that for perfectly sound reasons, they want to create a degree of distance between themselves and the decision-making process.

Mr. Cook: Now you are copping-out there, sir. It is not that simple, because we have that situation right now with a so-called family radio, but basically a religious designed station. There is no reason they cannot go to Cabinet on the basis of the policy of not allowing religious programming *en masse*. The decision to refuse the licence was based upon that kind of policy, so, if they appeal on the policy level, can they not get it to Cabinet on a policy basis?

Professor Janish: No, that is why they are in the federal court right now.

Mr. Cook: Yes, yes.

[Traduction]

style de gouvernement de Cabinet, quelqu'un peut-il dire au Cabinet ce qu'il devrait ou ne devrait pas faire? Je crois... ce que je dis, comme membre de l'opposition? Si le Cabinet prend des décisions désastreuses, qu'il ne redresse pas ses propres règles de procédure, ou qu'il décide d'entendre ou de ne pas entendre telle ou telle chose, c'est libre à lui. En d'autres mots, tout ce que nous pouvons faire en réalité, c'est de lui offrir nos services et de lui dire de nettoyer les résultats de ses propres gestes. Mais je ne crois réellement pas qu'un Cabinet accepte de se faire couper les ailes, comme vous semblez le proposer, monsieur.

Le président: En d'autres mots, quelle est votre opinion sur le droit divin des rois?

M. Janish: Étant un académicien, c'est un grand plaisir pour moi d'entendre des gens qui font partie du vrai monde parler de ces questions et les prendre au sérieux. J'ai l'habitude d'imposer mes vues à des malheureux étudiants, qu'ils les aiment ou pas, et je suis ravi de cette discussion.

Mais tout cet échange nous force à réfléchir sur la question fondamentale, à savoir: Pourquoi nous avons des organismes réglementaires, et surtout, des organismes réglementaires indépendants? C'est que, bien sûr, de par notre histoire, la réglementation était directement dans le Cabinet lui-même à l'origine. Les derniers soixante-dix ans ont été marqués par un processus continué visant à enlever de plus en plus de prises de décisions au Cabinet. Le domaine de la radio-diffusion nous en a fourni le meilleur exemple. Lorsque le Cabinet a essayé d'annuler une émission religieuse très violente, il s'est vu confronté par cent mille pétitions d'enthousiastes religieux de la Saskatchewan. Le point est que nous reconnaissons qu'une certaine distance est parfois nécessaire. Par exemple, dans des matières de radio-diffusion, la question de la non-émission d'un permis n'est absolument pas appelable. Elle ne peut pas être portée devant le Cabinet. Si vous faites une demande avec deux autres demandeurs et que l'un des deux autres obtient le permis, et que vous courez au Cabinet pour permission d'en appeler, la réponse sera que l'article 23 de la Loi sur la radio-diffusion se limite au renouvellement d'un permis ou à l'émission d'un permis, mais ne touche pas la détermination par la CRTC de ne pas vous accorder, vous, un permis. En autres mots, je crois que si nous regardons attentivement, nous voyons que dans plusieurs domaines le Cabinet a essayé de se distancer quelque peu du processus décisionnel.

M. Cook: Vous vous en arrêtez-là, monsieur? Ce n'est pas aussi simple, parce que nous avons présentement une situation impliquant une certaine station radiophonique, soi-disant familiale, mais qui est, à toutes fins pratiques, à but religieux. Pourquoi les gens ne pourraient-ils pas aller au Cabinet au motif que la politique ne permet pas de diffusions religieuses en masse. La décision de refuser le permis était appuyée sur ce genre de politique. Par conséquent, s'ils en appelaient au niveau de la politique, ne pourraient-ils pas se rendre devant le Cabinet sur un motif relié à la politique?

M. Janish: Non, c'est la raison pour laquelle ils sont en Cour fédérale présentement.

M. Cook: Oui, oui.

[Text]

Professor Janish: You are referring to the Jacobson case, which is very familiar. The Jacobson case is a classic example of somebody cut off from any other avenue but the federal court. I think that is the moral in that case.

Mr. Cook: I was trying to get a cheap legal opinion whether they might do it on a policy basis.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: One short question. The National Transportation Act possibly has a definition of public interest, and basically that was the framework under which the National Transportation Act was going to operate. You touched upon it in your opening remarks and you were favourable to that kind of an approach. Yet it has really proved to be impractical, inapplicable, and basically every case that was heard under Section 23, the average period of time was two and a half years. Are you telling us that you prefer a strict policy, or a policy that evolves with the time?

Professor Janish: If the policy does evolve and if the framework within which it is established means that Parliament has delegated and not abdicated, that is, that Parliament has reserved a certain area within which the regulatory agency must operate, and if that regulatory agency does help to develop policy through the directive mechanism, or on its own, as it is potentially at present, I think it would be possible not to try and turn the legislation into stone tablets that would withstand time. I think what we want here—and again, it is a terrific judgment call on Parliament's case—is enough detail of policy in the statute so that Parliament can sleep at night and say it has done its job, that it has not just simply given up.

• 1305

Perhaps I could respond by way of an example. It seems to me in the airline situation, originally under the Aeronautics Act—it is the one that Ernest Saunders, who represents Bell Canada always refers to as an example of an over-broad discretionary power—there, Parliament, I think, gave up. Parliament simply said to the regulatory authority, Issue licences that the public convenience-necessity dictates, period. Now it seems to me that Parliament could have done a lot more by way of indicating the relationship of Air Canada, the chosen airline, to the potential competitor, CP; they could have indicated the extent to which they excepted regional airlines to develop, and so on. That is an example where I think of parliamentary cop-out. Parliament said, I do not want to deal with this; throw it over to a regulatory agency.

Now it seems to me that there is something in between, and for all its difficulty—and I have struggled long and hard with Section 3 of the Broadcasting Act, and certainly I have struggled hard with the National Transportation Act—I see there valuable beginnings of Parliament asserting a greater degree of specificity, not complete specificity because that would be self-destructive, but a greater degree of specificity, and I fall back again, if I may, to the example of the failure to address the broad issue of competition in telecommunications

[Translation]

M. Janish: Vous faites référence au cas Jacobson, qui nous est très familier. Le cas Jacobson est un exemple classique de quelqu'un qui n'a pas d'autre avenue que la Cour fédérale. Je crois que c'est la morale dans ce cas.

M. Cook: J'essayais d'obtenir une opinion légale à bon marché, à savoir, s'ils pourraient le faire sur un motif de politique.

Le président: Monsieur Deniger.

M. Deniger: Une petite question. La Loi sur le transport national a possiblement une définition d'intérêt public, et c'est fondamentalement la structure dans laquelle la loi devait fonctionner. Vous y avez fait allusion dans vos remarques d'ouverture et vous étiez favorable à ce genre d'approche. Malgré tout, elle s'est vraiment avérée non pratique, non applicable, et à peu près tous les cas qui ont été entendus sous l'article 23 ont pris en moyenne deux ans et demie. Est-ce que vous nous dites que vous préférez une politique stricte, ou une politique qui évolue avec le temps?

M. Janish: Si la politique évolue et si la structure à l'intérieur de laquelle elle est établie signifie que le Parlement a délégué et non abdiqué, c'est-à-dire, que le Parlement s'est réservé un certain domaine à l'intérieur duquel l'organisme réglementaire doit fonctionner, et que l'organisme réglementaire aide à l'élaboration de la politique au moyen du mécanisme de directives, ou par lui-même, comme il a le potentiel pour le faire présentement, je crois qu'il serait possible de ne pas essayer de figer la législation dans des tablettes de pierre qui pourraient résister au temps. Encore une fois, nous avons besoin d'une politique assez détaillée dans la loi afin que le Parlement puisse dormir le soir avec le sentiment qu'il a fait son travail; qu'il n'a pas simplement abandonné.

Peut-être pourrais-je répondre au moyen d'un exemple. Il me semble que dans le cas des lignes aériennes, originalement sous la Loi sur l'aéronautique à laquelle Ernest Saunders qui représente Bell Canada réfère toujours comme étant un exemple d'un pouvoir discrétionnaire trop large, le Parlement a abandonné. Le Parlement a tout simplement dit à l'autorité réglementaire d'émettre les permis que la commodité et la nécessité publiques commandaient. Il me semble que le Parlement aurait pu faire beaucoup plus, il aurait pu indiquer la relation de Radio-Canada, la compagnie aérienne choisie, avec le concurrent potentiel, CP; il aurait pu indiquer l'étendue du développement aérien anticipé, et ainsi de suite. C'est un exemple qui illustre l'abandon parlementaire, je crois. Le Parlement a dit: Je ne veux pas m'en occuper, renvoyez l'affaire à un organisme réglementaire.

Il me semble qu'il y a quelque chose entre les deux, et en dépit des difficultés qu'elle présente, j'entrevois dans la Loi sur le transport national, les débuts d'une volonté d'être plus spécifique de la part du Parlement, et je me suis débattu longtemps et fortement avec l'article 3 de la Loi sur la radio-diffusion et je me suis débattu également avec la Loi sur le transport national. Il ne s'agit pas d'être complètement spécifique, ce qui serait auto-destructif, mais seulement d'être plus précis, et je retourne, si vous le permettez, à l'exemple du

[Texte]

as in the Telecommunications Act. We can do a little bit better than that.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Deniger: I could talk to you for the rest of day, Professor Janish, but I have to go, so I just want to thank you.

The Chairman: One more brief question. I have to go, too.

Mr. Gregory Kane (Consultant to the Committee): Mr. Chairman, I do not want to prolong this unduly, but there is one variation I would like to try on Professor Janish to see if we might enhance the process a bit. Let me assume that all of the recommendations you have made, and particularly just by way of explanation, that the policy direction will be general. It will not determine a particular case; that will be the responsibility of the agency.

One of the difficulties I think arises is that we then have the two actors in splendid isolation. We have the department having issued a general direction and we have the agency trying to interpret that in the context of a specific application. Might it enhance the process if the departmental officials were instructed to come before the agency and give their interpretation of a policy in the context of the application, and in that sense have greater openness and discussion of a policy relative to a particular matter?

Professor Janish: Yes. Interestingly enough when I read through the transcripts, it is apparent that there is no unanimity by persons from departments themselves and indeed, the CRTC indicated strongly that it would welcome this.

The problem is the Cabinet appeal, and in a way, it is one of the prices you pay. If you have, over the heads of regulatory agencies, ultimate decision-making in Cabinet, it is seen as quite wrong that departmental officials can come before the regulatory agencies for two reasons: either the regulatory agency will immediately adopt whatever the departmental officials say, because of Cabinet solidarity—if the minister said it, then of course, it is eventually going to be supported in Cabinet—or, the converse; that is, that the regulatory agency would not go along with those proposals from that ministry, in the hope that if they cannot win before that minister, at least they could win in Cabinet.

I think that ideally, one would want to have departmental officials coming before regulatory agencies indicating their department's concern. It is happening already, incidentally, as in the isolated examples, but I think it should happen much more extensively. Unfortunately, the explanation is used that because of the continued existence of Cabinet appeals, it is not possible for the department people to appear.

Mr. Kane: Very quickly, you agree with that excuse?

Professor Janish: I do not think I necessarily agree; I think I understand it. We have a rather mystical view of government, do we not? You know, the Queen cannot appear against

[Traduction]

défaut de soulever la question de la concurrence dans la Loi sur les télécommunications. Nous pouvons faire un peu mieux que cela.

Le président: Monsieur Kane.

M. Deniger: Je pourrais vous parler durant tout le reste de la journée, professeur Janish, mais il me faut partir, alors je me contente de vous dire merci.

Le président: Une autre brève question. Il me faut partir aussi.

M. Gregory Kane (conseiller du Comité): Monsieur le président, je ne veux pas prolonger ceci indûment, mais j'aimerais soumettre une variante au professeur Janish pour voir si nous pourrions élargir le processus un peu. En gardant à l'esprit toutes les recommandations que vous avez faites, et particulièrement au moyen des explications, supposons qu'il y ait une directive de politique générale. Une politique qui ne viserait pas un cas particulier; qui serait la responsabilité de l'organisme.

L'une des difficultés que j'entrevois, c'est que nous avons alors les deux acteurs splendidement isolés. Nous avons le ministère qui émet une directive générale et nous avons l'organisme qui essaie de l'interpréter dans le contexte d'une demande spécifique. Le processus en serait-il élargi si les fonctionnaires du ministère recevaient l'ordre de venir devant l'organisme et d'interpréter la politique dans le contexte de la demande, afin d'avoir ainsi une plus grande ouverture et discussion sur la politique en fonction d'un cas particulier?

Professeur Janish: Oui. En lisant les transcriptions, il est intéressant de noter que les individus à l'intérieur d'un ministère ne sont pas unanimes, et en effet, la CRTC a clairement indiqué qu'elle serait en faveur d'un tel processus.

Le problème est l'appel au Cabinet, et dans un sens, c'est le prix que vous devez payer. Si vous avez, au-dessus de la tête de l'organisme réglementaire une décision ultime possible par le Cabinet, il serait mauvais de faire venir les fonctionnaires du ministère devant l'organisme réglementaire pour deux raisons: Celui-ci adopterait immédiatement les recommandations des fonctionnaires du ministère, parce que si le ministre l'a dit, c'est ce qui serait éventuellement soutenu par le Cabinet dû à la solidarité ministérielle; ou, l'inverse, c'est-à-dire, que l'organisme réglementaire n'accepterait pas les propositions de ce ministère dans l'espoir de gagner devant le Cabinet même s'il as perdu devant ce ministre.

Je crois que l'idéal serait de faire venir les fonctionnaires ministériels devant l'organisme réglementaire pour indiquer la préoccupation de leur ministère. Ceci arrive déjà, par accident, comme dans les exemples isolés, mais devrait arriver beaucoup plus fréquemment. Malheureusement, l'explication utilisée est que, dû à l'existence des appels au Cabinet, ce n'est pas possible pour les fonctionnaires du ministère de venir devant l'organisme réglementaire.

M. Kane: Très rapidement, êtes-vous d'accord avec cette excuse?

M. Janish: Je ne suis pas nécessairement d'accord; je pense que je la comprends. Nous avons une vision plutôt mystique du Gouvernement, n'est-ce-pas? Vous savez la Reine ne peut pas

[Text]

the Queen. It is both a strength and probably a problem now for us which we get with a cabinet-style of government; that is, we see the whole of government. The United States, in the congressional system of government—it is fragmented, and the government spends its whole time squabbling among itself. Sometimes you wonder if there can be any final decision-making. I think it would be possible if it were recognized that the departmental office was not speaking on behalf of his minister *qua* Cabinet minister, but was speaking on behalf of the particular division, or directorate, or whatever, that he works with in that department. In other words, he could say, We in the tourism promotion branch of Trade and Commerce are concerned about high airline fares' adverse impact on tourist flow to Canada; I am not now speaking on behalf of the minister, but I am speaking on behalf of this policy agency within government.

• 1310

In other words, you try to reduce the problem that every time a civil servant speaks, he speaks on behalf of the minister and therefore on behalf of Cabinet. I think that is the way you could get around the Cabinet appeal question.

Mr. Berger: Mr. Chairman, the question is then, How high could you call somebody? Could you call, for example, a deputy minister?

Professor Janish: That is right, exactly. What I did in a rather self-serving manner was to suggest somebody relatively low in the department.

The Chairman: Somebody who is expendable.

In conclusion, our next meeting is going to be held at 9.30 a.m., in Ottawa. We will be meeting with the Canadian Manufacturers' Association. Could we order that the materials presented to us here by Professor Janish be annexed as an appendix?

Professor Janish, on the occasion of your second appearance before us, I think we are going to have to follow up with you on this matter. We would appreciate that opportunity.

I would just like to say that the process you have entered into of incrementally regulating our learning curve in this whole field has been most inspirational. Thank you very much, sir.

We stand adjourned.

[Translation]

comparaître contre la Reine. C'est à la fois une force et probablement un problème que nous avons présentement et qui découle d'un Gouvernement de Cabinet; c'est-à-dire, nous voyons l'ensemble du gouvernement. Aux États-Unis, avec le système congressionnel, il y a une séparation et le gouvernement passe tout son temps à se critiquer lui-même. Parfois vous vous demandez si une décision finale peut être prise. Je crois que ce serait possible si nous pouvions accepter que l'office ministérielle ne parle pas au nom de son ministre, mais parle plutôt au nom d'une division particulière, d'un directoire, ou quoi que ce soit; qu'il travaille avec ce ministère. En autres mots, il pourrait dire: Nous, de la division de la promotion touristique de l'Industrie et du Commerce, nous préoccuons des tarifs aériens élevés et de leur impact sur le tourisme au Canada; je ne parle pas présentement au nom du ministère, mais au nom de l'organisme qui préconise cette politique à l'intérieur du gouvernement.

En autres mots, vous essayez de diminuer le problème causé par le fait que chaque fois qu'un fonctionnaire parle, il parle au nom du ministre et, par conséquent, au nom du Cabinet. Je crois que ce serait une façon de contourner la question de l'appel au Cabinet.

M. Berger: Monsieur le président, la question est alors la suivante; Jusqu'à quel niveau pourriez-vous appeler quelqu'un? Pourriez-vous appeler, par exemple, un sous-ministre?

M. Janish: C'est juste, exactement. Pour ne pas compliquer les choses j'ai suggéré quelqu'un relativement bas dans l'échelle du ministère.

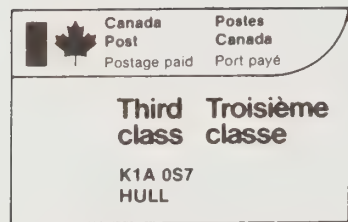
Le président: Quelqu'un qui est flexible.

En conclusion, notre prochaine rencontre aura lieu à 9 h 30, à Ottawa. Nous rencontrerons l'Association des manufacturiers canadiens. Nous aimerions demander que la documentation présentée par le professeur Janish soit mise en annexe.

M. Janish, à l'occasion de votre deuxième comparution devant nous je crois qu'il serait bon de continuer notre entretien sur ce sujet. Nous aimerions en avoir l'occasion.

J'aimerais souligner que le processus d'acroissement graduel de connaissances sur la réglementation que vous avez exposé, a été d'une grande inspiration. Merci beaucoup, monsieur.

Ajourné.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
l'imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Canadian Chamber of Commerce:

Mr. D. MacAllan, Vice-President, Imperial Oil Ltd.;

Mr. A. Joslin, Director, Public Affairs, Molson Companies Ltd.

At 11:45 a.m.:

Professor Hudson Janish.

A 9 h 30:

De la Chambre de commerce du Canada:

M. D. MacAllan, vice-président, Imperial Oil Ltd.;

M. A. Joslin, directeur, Affaires publiques, Molson Companies Ltd.

A 11 h 45:

M. Hudson Janish.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Tuesday, October 21, 1980

Le mardi 21 octobre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M. P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M. P.

Mr. David Berger, M. P.

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 21, 1980

(47)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cook, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Manufacturers Association: Mr. W. Boggs and Mr. G. Hughes.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Boggs made a statement and, with Mr. Hughes, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Canadian Manufacturers Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-15".*)

At 11:40 o'clock a.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(48)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), MacLellan and Peterson.

Witness: Mr. G. Murray, President, Canadian Business Equipment Manufacturers Association.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

It was agreed,—That the Committee adjourn to Mont St. Marie, November 2, 3 and 4 to hold meetings to prepare a preliminary draft of a Final Report to the House and that the necessary staff do accompany the Committee.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Canadian Business Equipment Manufacturers Association be filed as an exhibit (*See Exhibit "RR-16".*)

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 OCTOBRE 1980

(47)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), et Peterson.

Témoins: De l'Association des manufacturiers canadiens: MM. W. Boggs et G. Hughes.

Le président reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Boggs fait une déclaration puis, avec M. Hughes, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association des manufacturiers canadiens soit déposé. (*voir Pièce justificative «RR-15».*)

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(48)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), MacLellan et Peterson.

Témoin: M. G. Murray, président, Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse au Mont Ste-Marie les 2, 3 et 4 novembre pour y préparer une première ébauche de son rapport définitif à la Chambre et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau soit déposé. (*voir Pièce justificative «RR-16».*)

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 21, 1980

• 0940

[Text]

The Chairman: Could we come to order? We are continuing with our reference regarding regulatory reform.

This morning, we are happy to have with us representatives of the Canadian Manufacturers' Association, led by Mr. Boggs.

• 0945

Mr. Boggs, would you be good enough to introduce to us the members who are with you?

Mr. Bill Boggs (Second Vice President, The Canadian Manufacturers' Association): I will be happy to do so. We are delighted to be here and would like to thank you for the opportunity of allowing us to discuss some of our concerns regarding our system of regulation.

First of all, I am Bill Boggs, the president of Canada Systems Group and second vice-president of The Canadian Manufacturers' Association. On my left is Graeme Hughes, the director of the legislation and taxation division of CMA; Mr. Deschamps, who is our Ottawa Representative; and John Dillon, who has been with us a fairly short time and is on the staff of the Ottawa office.

Would you like me to make a few comments?

The Chairman: I would like, before you start, to both thank the CMA for the timely response to our request in this area and you personally, Mr. Boggs, for the support that you have given us in this capacity, and in a number of others, in the whole area of regulatory reform. I know that you have been involved with a number of other groups, too and I think the major part of our success will be determined by the way the private sector reacts to what we are doing—the importance that the private sector attaches to the work that we are doing.

And so with that, I understand you are going to make some preliminary comments; then we could proceed with questions after that.

Mr. Boggs: Thank you very much, Mr. Chairman. We certainly are pleased that the task force was appointed and are delighted to have an opportunity to express our views.

There has been a submission prepared but I would like to make a few personal remarks and try to put some of the things we are saying here into perspective.

First of all, I am sure it is not necessary to tell you that the Canadian Manufacturers' Association represents, through its members, 80 per cent of Canada's manufacturing output. In that mix, there are firms all the way from the very largest to the smallest, and the interesting statistic is that 75 per cent of the firms have fewer than 100 employees.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi le 21 octobre 1980

[Translation]

Le président: À l'ordre s'il vous plaît. Nous continuons avec notre examen de la réforme de la réglementation.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin, les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, sous la direction de M. Boggs.

Monsieur Boggs seriez-vous assez aimable pour nous présenter les membres de votre groupe?

M. Bill Boggs (deuxième vice-président, Association des manufacturiers canadiens): Cela me fera plaisir. Nous sommes très heureux d'être ici ce matin et je voudrais vous remercier de nous fournir l'occasion de discuter avec vous des problèmes qui nous préoccupent au sujet de notre système de réglementation.

Je m'appelle Bill Boggs et je suis président du Canada Systems Group et deuxième vice-président de l'Association des manufacturiers canadiens. J'ai à ma gauche Graeme Hughes, directeur de la section de la législation et de la taxation de l'AMC; M. Deschamps, notre représentant à Ottawa et John Dillon, qui vient de se joindre à notre équipe d'Ottawa.

Aimeriez-vous que je commence par faire des observations préliminaires?

Le président: Je voudrais, avant de commencer, remercier l'AMC d'avoir répondu rapidement à notre demande et vous remercier personnellement, monsieur Boggs, pour la collaboration que vous nous avez apportée en cette qualité et à plusieurs autres titres dans le domaine de la réforme de la réglementation. Je sais que vous avez été impliqué avec un certain nombre d'autres groupes également et je crois que le succès de notre entreprise sera directement proportionnel aux réactions que nous pourrions susciter dans le secteur privé et à l'importance que le secteur privé pourra attacher au travail que nous faisons.

Cela dit, je crois que vous avez des observations préliminaires à nous faire et nous pourrions ensuite avoir une période de questions.

M. Boggs: Merci beaucoup, monsieur le président. Nous avons été certainement très heureux de voir que votre groupe de travail a été constitué et nous sommes enchantés d'avoir l'occasion d'exprimer notre point de vue.

Nous avons préparé un mémoire mais j'aimerais faire quelques commentaires personnels et placer certaines choses que nous avons à dire dans leur perspective.

Premièrement, je suis certain que vous savez déjà que l'Association des manufacturiers canadiens représente, par ses membres, 80 p. 100 de la production manufacturière du Canada. Nos membres vont des plus petites entreprises aux plus grandes, et un aspect très intéressant est que 75 p. 100 des entreprises ont moins de 100 employés.

[Texte]

We are concerned about the necessity for reform in the regulatory system and as a result of that concern, the CMA, we think, responded very quickly when the first ministers issued their directive to the Economic Council in February 1978 with a mandate to say, and I quote:

The burden of government regulation on the private sector should be reduced and the burden of overlapping federal and provincial jurisdiction should be eliminated.

We have, as you know, responded co-operatively—the Chamber of Commerce and CMA—by forming a business committee on regulatory reform and I was lucky enough, before I went on to the executive of CMA, to be chairman of that business committee on regulatory reform for about two years. In that process, I got considerable exposure, and I have some views that may be helpful.

The first thing I would like to say is that the CMA, in spite of what a lot of people may think, is really not a reactionary group: we do not want to turn the clock back. We think we really have worked very hard to co-operate with the government on the Economic Council's study and frankly, in spite of what some people may say, we do recognize that government has a role to play in regulating some aspects of the economy—not all—and recognize that business has responsibilities of a social nature that were not always discharged properly in the past.

However, we are really deeply concerned about the growing amount of regulation in our economy and the cumulative impact of these on the cost base for manufacturers. I personally believe, and I think that studies now being done and to be delivered shortly to the Economic Council, that these costs are substantial, and that they need to be and can be quantified, and that over time they can be reduced.

The problem, as we have found it after two years, is that these costs are largely hidden, are not easily identified—and frankly, historical records are not readily available to identify the costs—and one reason that this is true is that they are always passed on to the customer. What does this do? It adds to the inflationary pressures domestically and reduces our competitiveness as manufacturers in the export markets.

• 0950

We have another belief—and it is a personal one, but I think it will be supported by the studies; and as we have looked at the problem, I think we can speak with some confidence—and that is that we believe that some percentage of the regulations are poorly conceived, probably unwarranted, and therefore could be eliminated entirely. We also believe that in some percentage of other cases, the same results as are desired by the regulator could be achieved in a much more cost-effective way via consultation with the affected party. By inference, this says that a fairly high percentage of the regulations are probably valid and justified but there are clearly some that are not needed and others where we could do the same job more cheaply and more effectively.

[Traduction]

Nous sommes préoccupés par la nécessité d'une réforme de la procédure de réglementation et pour cette raison l'AMC a réagi, je pense, très rapidement lorsque les premiers ministres ont donné une directive au Conseil économique au mois de février 1978, lui donnant le mandat suivant et je cite:

Le fardeau que la réglementation gouvernementale impose au secteur privé devrait être réduit et la duplication entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devrait être éliminée.

Comme vous le savez, nous avons répondu d'une façon très coopérative—la Chambre de commerce et l'AMC—en constituant un comité des affaires sur la réforme de la réglementation et j'ai eu la chance, avant d'être nommé au comité de direction de l'AMC, de présider ce comité pendant 2 ans. Au cours de ce processus, j'ai été exposé à toutes sortes de milieux et j'ai acquis des idées qui pourraient être utiles.

La première chose que j'aimerais dire, c'est que l'AMC, malgré ce que peuvent en penser un grand nombre de personnes, n'est réellement pas un groupe réactionnaire: nous ne voulons pas refaire l'histoire. Nous croyons que nous avons travaillé très fort pour collaborer avec le gouvernement au sujet de l'étude du Conseil économique et franchement, quoi qu'en pensent certaines personnes, nous reconnaissons volontiers que le gouvernement a un rôle à jouer dans la réglementation de certains aspects de l'économie—pas tous—et nous reconnaissons que le milieu des affaires a des responsabilités sociales dont il ne s'est pas toujours acquitté adéquatement dans le passé.

Toutefois, nous sommes réellement très préoccupés par l'augmentation considérable de la réglementation dans l'économie et par l'effet cumulatif de ceux-ci sur les frais de base des manufacturiers. Je crois personnellement, et je crois que certaines études qui sont en cours de préparation et qui seront présentées d'ici peu au Conseil économique l'indiquent, que ces frais sont assez importants et qu'ils doivent et peuvent être quantifiés et être réduits sur une certaine période de temps.

Le problème, comme nous l'avons découvert après deux ans, est que ces frais sont dans une grande mesure cachés, qu'ils ne sont pas facilement identifiables—et franchement, les archives ne nous permettent pas d'identifier ces frais facilement—et une des raisons qui indiquent que cela est exact, c'est que ces frais sont toujours passés au consommateur. Quel est l'effet de cela? Cela augmente les pressions inflationnistes sur le plan national et réduit la compétitivité de nos produits manufacturés sur les marchés d'exportation.

Nous croyons également—et il s'agit d'une opinion personnelle mais je crois qu'elle est appuyée par les études et que nous pouvons parler en connaissance de cause puisque nous avons étudié le problème—certains règlements sont mal conçus, probablement inutiles et ils pourraient donc être éliminés complètement. Nous croyons également que dans certains domaines, le résultat que cherche à atteindre l'autorité réglementante pourrait être atteint d'une façon beaucoup plus économique par le moyen de consultations avec les parties intéressées. Par déduction, on peut en conclure qu'un pourcentage passablement élevé de règlements sont probablement valables et justifiés mais certains ne le sont certainement pas

[Text]

Another belief: we do feel that business has a role to play, and we believe that business is certainly prepared to play this role if only it is based on an open and frank dialogue, and consultation at the very earliest stage—the problem-definition stage.

We feel equally that government has the responsibility to discuss the possible solutions with the affected parties and, most important, to more fully assess costs and benefits and their impacts before making decisions and imposing what may turn out to be costly new regulations, when the results could have been achieved far more efficiently and cheaply.

This all adds up, in our view, to a dramatic need for better management of the whole regulatory process on the part of both government and business. Properly done, I believe that the costs to our society can be significantly reduced while retaining the same favourable social results, which we all desire, but at significantly less cost to the economy.

We have tried to summarize the thoughts that are included in the brief on improvements in the process. We suggest the following are the main points that should be taken into account in your considerations.

First, we believe that consultation at the problem-definition stage—that is, very early in the process—is essential, as there well may be simpler and easier ways to achieve our common objectives.

Second, any legislation should clearly set out the policy that the legislation is designed to ensure is adopted. Equally, however, it should clearly limit the bureaucratic discretion. Some of the problems that we have found come from expansion of the intention of an original piece of legislation far beyond what was originally set out.

Third, we think the SEIA principle, which has been started within the government, is highly desirable and well-conceived, and we think it should be expanded and developed, with consultation required in the process, and introduced at the department level on a broader basis.

Fourth, we think there is a necessity for some improvement in the assessment after the fact of regulatory impact and also before the fact. Somewhere in this—and we do not attempt to be experts in the area—there needs to be a better role for Parliament in reviewing these things before they come out. However, we are well aware of the fact that we could easily clog the system and grind things to a halt. Some people say that that might be desirable but we are not necessarily supportive of that principle.

Fifth, some sort of what is called a “sunset” review, or its equivalent, to reassess regulations due to changing circumstances, is required. There is no question but that things change rapidly in our economy and something that looked

[Translation]

et, dans d'autres cas, le même résultat pourrait être atteint d'une façon beaucoup plus économique et efficace.

Voici une autre de nos convictions. Nous croyons que le milieu des affaires a un rôle à jouer, et nous croyons qu'il est certainement prêt à prendre ses responsabilités si elles peuvent être fondées sur un dialogue franc et ouvert et qu'il peut y avoir des consultations dès les premières étapes, lors de l'identification des problèmes.

Nous croyons également que le gouvernement a le devoir de discuter des différentes solutions avec les parties intéressées et, ce qui est le plus important, d'évaluer d'une façon plus adéquate les coûts, avantages et effets de ses décisions avant de les prendre et d'imposer ce qui peut devenir des règlements très coûteux, alors que le même résultat aurait pu être atteint d'une façon beaucoup plus efficace et économique.

Tout cela revient à dire, à notre avis, qu'il y a un besoin urgent d'une meilleure gestion de l'ensemble du processus de réglementation, tant par le gouvernement que par le milieu des affaires. Si les choses sont bien faites, je crois que les dépenses occasionnées à la société peuvent être réduites dans une large mesure tout en conservant les effets sociaux bénéfiques que nous désirons tous, mais à un coût considérablement plus bas.

Nous avons essayé de résumer les principaux aspects du mémoire sur les recommandations que nous proposons au système. Nous croyons que les points qui suivent sont les principaux points auxquels vous devriez vous attacher.

Premièrement, nous croyons que des consultations au niveau de l'identification des problèmes, c'est-à-dire au tout début du processus, sont essentielles parce qu'il peut très bien exister des moyens plus simples et plus faciles d'atteindre nos objectifs communs.

Deuxièmement, tout texte législatif devrait énoncer clairement l'objectif qu'il est censé atteindre tout en limitant clairement le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie. Certains problèmes viennent de l'expansion des buts initiaux d'un texte législatif bien au-delà de ce qui a d'abord été prévu.

Troisièmement, nous croyons que le principe des AISE, qui a été mis de l'avant au gouvernement, est hautement souhaitable et bien conçu, et nous croyons qu'il devrait être amplifié et développé, avec les consultations requises au cours du processus, et être appliqué de façon beaucoup plus étendue au niveau des ministères.

Quatrièmement, nous croyons qu'il est nécessaire d'améliorer l'évaluation à priori et à posteriori de l'effet des règlements. Il y a un besoin quelque part—et je ne prétends pas être un expert sur la question—d'améliorer le rôle du Parlement dans la révision de ces choses avant qu'elles ne soient faites. Toutefois, nous sommes bien conscients du fait que cela pourrait facilement congestionner le système et tout paralyser. Certains prétendent que ce serait souhaitable mais nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec ce principe.

Cinquièmement, nous croyons qu'il est nécessaire d'avoir un genre de révision dite «crépusculaire» ou son équivalent pour réévaluer périodiquement les règlements en fonction des changements. Il ne fait pas de doute que les choses changent très

[Texte]

highly desirable five years ago may now have totally outlived its usefulness; and there does not seem to be a good system for addressing that. This is possibly another role for Parliament—through the parliamentary committee structure, perhaps.

And finally, we think that perhaps, at least in the early stages of trying to work our way through improvements in this process, some form of monitoring agency may be worthwhile considering. Some thoughts have been kicked around: a regulatory council with joint government and private sector representatives, perhaps—and there are other ways of doing it. But perhaps a form of monitoring agency, particularly in the development of an improved process, is worth considering.

Those, in summary, are our views. The brief has a lot more detail in it.

• 0955

I am happy to have had the opportunity to make this statement and I look forward, together with the other gentlemen here, to trying to answer any questions that may come to mind as a result of the submission or this statement.

The Chairman: Thank you, Mr. Boggs.

Mr. Crosby, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman, Mr. Boggs, gentlemen. Let me add my welcome to the regulatory reform committee to that of the chairman.

I am happy that you indicated at the very outset of your written submission a point that I have been underlining throughout this committee, and I hope you will see it there if you check the record, and that is that the real objective of this committee ought to be to consider the regulatory situation on the basis of minimizing the burden on the private sector. I do not want to get away from that mandate because I accept the assumption that there is too great a burden of regulation on the private sector and I do not think that that can be disputed in this committee—or I have not hear it disputed. We may have had people come before the committee to dispute that assertion but I do not.

You mentioned, Mr. Boggs, in your presentation, the possibility that the Canadian Manufacturers' Association might be regarded as something less than progressive in these areas, and, in fact, reactionary. Let me make some comments on that, and I make this from the perspective of a person who spent five years in legal aid advancing consumer causes, advancing human rights causes and doing all those things that many considered to be progressive, and probably appearing, under that and various other emanations, as a staunch advocate of government regulation.

But I personally feel, on the basis of my now 25 years' experience in law and in public life, that the pendulum has swung too far the other way; that the Canadian economy is over-regulated and that the consumers are losing as a result of

[Traduction]

rapidement dans notre économie et il peut très bien arriver qu'une chose considérée comme hautement souhaitable il y a 5 ans devienne complètement désuète aujourd'hui. Il ne semble pas y avoir de procédure adéquate pour régler ce problème. Le Parlement a peut-être un rôle à jouer à ce niveau, peut-être par l'intermédiaire des comités parlementaires.

Finalement, nous croyons qu'il y aurait peut-être lieu d'envisager la création d'un organisme de surveillance au moins au stade des étapes préliminaires de la mise en application des améliorations du processus. Plusieurs idées ont été émises sur ce point: un conseil de la réglementation regroupant des représentants du gouvernement et du secteur privé, entre autres, et il y a peut-être d'autres moyens de le faire. Mais il y a peut-être lieu de songer plus particulièrement à un organisme de surveillance, surtout en ce qui concerne la mise au point des améliorations du processus.

Voilà l'essentiel de nos commentaires. Le mémoire est beaucoup plus détaillé.

Je suis heureux d'avoir eu l'occasion de faire ces observations et je me ferai un plaisir, avec les collègues qui m'accompagnent, d'essayer de répondre aux questions que pourront vous susciter ces observations ou ce mémoire.

Le président: Merci, monsieur Boggs.

Monsieur Crosby, s'il vous plaît.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président, monsieur Boggs, messieurs. Permettez-moi d'ajouter mes souhaits de bienvenue à ceux du président.

Je suis heureux que vous ayez souligné dès le début de vos observations un point sur lequel j'ai insisté tout au long des séances du comité, et j'espère que vous pourrez le voir si vous lisez le procès-verbal, et ce point est que le véritable objectif de ce comité devrait être d'étudier le processus de réglementation pour voir comment il serait possible de réduire le fardeau qu'il impose au secteur privé. Je voudrais insister sur ce point car je crois que la réglementation impose un fardeau trop lourd au secteur privé et je ne crois pas que cela puisse être contesté au sein de ce comité, ou, du moins, personne ne l'a contesté. Certaines personnes peuvent avoir contesté devant nous la véracité de cette déclaration, mais moi je ne la conteste pas.

Vous avez mentionné, monsieur Boggs, dans vos commentaires, la possibilité que l'Association des manufacturiers canadiens puisse être considérée comme trop conservatrice et même réactionnaire dans ces domaines. J'aimerais faire quelques commentaires sur ce point, et je parle du point de vue d'une personne qui a passé 5 ans à l'aide juridique à défendre les intérêts des consommateurs, les droits de la personne et toutes les autres choses qui peuvent être considérées comme très progressistes. A la suite de tout cela, je peux peut-être donner l'impression d'être un ardent défenseur de la réglementation gouvernementale.

Toutefois, je crois personnellement, après 25 ans d'expérience dans la pratique du droit et des affaires publiques, que nous sommes rendus à l'autre extrême; l'économie canadienne est surréglementée et cette abondance excessive de règlement

[Text]

that over-regulation. So that a true consumer advocate will take a close look at the manner and style in which economic activity, business activity, investment activity, is regulated because, in the end, there is no getting away from the fact that Canadians as a whole, consumers as a whole, pay all the costs of the system.

So those who would advocate more government control in areas like disclosure of interest, which I think is more than adequately covered now—everybody knows what they face in the consumer world and yet people advocate a continuation or even strengthening or extension of those kinds of controls—are really doing consumers harm because all of that is adding to the cost of the system. And I think, Mr. Boggs, you have pointed that out, but I want to underline it; and I want to base my dialogue with you on the assumption, as I have said, that I believe the private sector is over-burdened with regulation.

I think something has to be done to bring this to public light and to stop this current trend—if not reserve it, at least stay further regulatory activity—until our business economy can cope with the current regulatory problem, hopefully, as some persons that have come before us, particularly the Dow Chemical company, have studied the cost of the regulatory burden on their activity and produced figures which astounded me and I think would astound many Canadians, if they were aware of them, because those extra costs have to be reflected in the price at which their products are sold eventually at the consumer level.

May I begin by commending you on your submission? It touches all of the points that have been repeated time and time again in this discussion, and it happens to agree, at least in general principle, with the positions I take—and maybe that is why I think it is such an excellent summary, of all the submissions, really. In fact, I might accuse you of looking at our proceedings and reviewing them, but, as you well know, our proceedings are not available, so you are immune from that allegation.

• 1000

The Chairman: Excuse me, have we not been able to make our records available to . . .

Mr. Boggs: It was a translation problem, was it not? It was not a withholding: they just did not get translated. I believe that was the case.

Mr. Graeme Hughes (Director, Legislation and Taxation Division, Canadian Manufacturer's Association): Yes, it was in the transcription or translation—that sort of thing.

An hon. Member: A paper burden.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, certainly, Mr. Chairman, now that you have mentioned it, let me place that squarely on the record. I do not have transcripts of the proceedings of the

[Translation]

fait perdre de l'argent au consommateur. Un véritable défenseur des droits des consommateurs va donc étudier de très près les façons par lesquelles l'activité économique, le milieu des affaires et l'investissement est réglementé parce que, ultimement, et il n'y a pas moyen d'y échapper, ce sont l'ensemble des Canadiens, l'ensemble des consommateurs, qui finissent par payer le prix du système.

Alors, ceux qui préconisent une augmentation du contrôle gouvernemental dans des domaines comme celui de la divulgation des intérêts, qui est amplement réglementée à l'heure actuelle, chacun sait à quoi ils font face sur le marché de la consommation et néanmoins, certaines personnes continuent de prêcher la continuation ou même le renforcement ou l'extension de ce genre de contrôle, ces gens-là font réellement du tort aux consommateurs parce que toutes ces choses augmentent le prix du système. Je crois que vous avez souligné ce point, monsieur Boggs, mais je voulais insister davantage sur lui. Je voudrais fonder mes discussions avec vous sur la prémisse, comme je l'ai dit, que le secteur privé est surréglementé.

Je crois qu'il faut faire quelque chose pour rendre la population consciente de ce fait et pour mettre fin à la tendance actuelle, sinon pour la renverser—au moins jusqu'à ce que notre économie puisse résoudre les problèmes actuels de réglementation, du moins je l'espère, puisque nous avons rencontré certaines personnes, en particulier la Dow Chemical company, qui a étudié le coût du fardeau représenté par les règlements dans leur activité et qui est arrivé à des chiffres que j'ai trouvés renversants et qui étonneraient beaucoup de Canadiens, s'ils les connaissaient, parce que tous ces frais supplémentaires doivent être inclus dans le prix auquel leurs produits sont éventuellement vendus aux consommateurs.

Permettez-moi de vous féliciter de votre mémoire. Il touche à toutes les questions qui ont été soulevées souvent au cours de nos discussions et il arrive que je suis en général d'accord avec les points de vue qui y sont énoncés. C'est peut-être pour cette raison que je trouve qu'il est excellent. En fait, je pourrais vous accuser d'examiner et de réviser nos procédures, mais comme vous le savez bien, nos procédures ne sont pas disponibles et vous êtes donc à l'abri de cette accusation.

Le président: Excusez-moi, il ne nous a pas été possible de rendre nos procès-verbaux disponibles . . .

M. Boggs: Il s'agissait d'un problème de traduction, n'est-ce pas? Vous ne les avez pas consciemment retenus, c'est simplement qu'ils n'ont pas été traduits. Je crois que c'est cela qui est arrivé.

M. Graeme Hughes (directeur de la section de la législation et de la taxation, Association des manufacturiers canadiens): Oui, il s'agissait d'un problème de transcription ou de traduction, quelque chose du genre.

Une voix: Un problème de papier.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, certainement, monsieur le président, puisque vous l'avez mentionné, permettez-moi de l'indiquer clairement au procès-verbal. Je n'ai pas reçu

[Texte]

committee whoever else has access to them. It is typical of government and Parliament that that should be the case. I will refer to that when I speak about your suggestion for greater control by Parliament.

As I say, I came in during your brief, and you touched on the areas that I think are important to our inquiry. I would like very briefly just to go over your major recommendations.

First, the preconsultation point. I think everybody agrees that the public would be better served if it were generally and publicly known what the government is proposing in the way of regulatory action, whether it is in the form of subordinate legislation, that is to say provisions passed by the Governor in Council pursuant to an existing statute, or whether it is in the form of activity by way of creating a regulatory office or agency, and the actions that stem then from that regulatory office or agency. The real problem is how to force government to bring about that kind of disclosure.

Now you, in your submission, review what we have heard from other sources, a regulatory calendar, prepublication requirement and so on, and I agree with all that; but do you think that something further is required? Mention has been made of a regulatory ombudsman who would seek out the proposed regulation, examine it, and report publicly on these proposals or comment on them. Such an officer would provide an opportunity, not so much for organizations like the Canadian Manufacturers' Association but for individuals who may react to or may be unfavourably affected by a proposed regulation...

Mr. Boggs: May I make a comment, and then perhaps the others could make one.

I guess the thing that we are all concerned about is whether we will build up another bureaucracy to manage the bureaucracy, and I think that is fundamental except that we want to get away from it.

I think there are a couple of answers. One: when I say that business has a responsibility it should be prepared to accept, I think what we are trying to promote among the business community is that business people have a responsibility not to sit passively, and wait and assume that everybody is going to present things to them, but that they must be alert and aware of what the problems are and be taking some fairly aggressive action of their own, and talk to the regulatory authority and say, "Hey, we understand there is such-and-such a problem. We have thought about it. Let us talk about it. Why do we not do thus-and-so?" So, I guess business has a responsibility and we are trying to suggest to these people that they need to discharge that one, and I think they are prepared to do that. But that only goes part of the way.

In terms of how do we force and make happen what we all think is desirable—well, I would hate to have another bureaucracy. I think some of it could easily be an attitudinal change, if the Economic Council results are properly representative of the facts as we believe them to be. I think that people will

[Traduction]

la transcription des délibérations du comité de qui que ce soit. C'est toujours ce qui arrive avec le gouvernement et le Parlement. C'est un cas classique. Je vous en reparlerai lorsqu'il sera question d'un plus grand contrôle du Parlement.

Comme je l'ai dit, je suis arrivé pendant que vous faisiez vos observations et vous avez touché à des points qui sont très importants pour notre enquête. Je voudrais simplement faire des commentaires sur vos principales recommandations.

Premièrement, la question de la consultation aux étapes préliminaires. Je crois que tous sont d'accord pour dire que le public serait mieux servi s'il savait d'une manière générale ce que le gouvernement se propose de faire dans le domaine de la réglementation, que ce soit par l'adoption de règlements, c'est-à-dire des dispositions établies par le gouverneur en Conseil conformément à une loi en vigueur, ou que ce soit par la création d'un organisme de réglementation, et les actions découlant d'un organisme de réglementation. Le véritable problème est de savoir comment on peut contraindre le gouvernement à faire ce genre de divulgation.

Dans votre mémoire, vous reprenez des choses que nous avons entendues d'autres sources, un calendrier de la réglementation, une exigence de publication préalable et ainsi de suite et je suis d'accord avec tout cela; croyez-vous toutefois que quelque chose d'autre est nécessaire? On a mentionné un ombudsman de la réglementation qui irait chercher un projet de règlement, l'examinerait et ferait publiquement rapport de ses constatations. Cette personne fournirait l'occasion, pas tellement aux organismes comme l'Association des manufacturiers canadiens, mais aux particuliers qui peuvent avoir des choses à dire ou qui peuvent être affectés défavorablement par le règlement proposé...

M. Boggs: Je voulais faire un commentaire et peut-être qu'ensuite mes collègues voudront faire la même chose.

Je pense que le problème qui nous préoccupe tous est de savoir si nous allons ériger une autre bureaucratie pour gérer la présente bureaucratie, et je crois que cela est fondamental et que nous cherchons à l'éviter.

Je pense qu'il y a plusieurs réponses possibles. Premièrement, quand je dis que le milieu des affaires a une responsabilité qu'il devrait être prêt à accepter, je pense que nous essayons de faire comprendre au monde des affaires qu'il a la responsabilité de ne pas attendre passivement que tous et chacun viennent leur présenter des choses, mais ils doivent être sur un pied d'alerte et être conscients des problèmes qui se présentent et chercher activement des solutions de leur propre initiative. Ils devraient aller voir l'organisme de réglementation et lui dire: «Écoutez, nous savons qu'il y a tel et tel problème. Nous y avons pensé. Parlons-en un peu. Pourquoi ne ferions-nous pas ceci ou cela?» Je crois donc que le milieu des affaires a une responsabilité et nous essayons de lui faire comprendre qu'il doit s'en acquitter. Je crois qu'il est disposé à le faire mais cela ne représente qu'une partie de la solution.

Pour ce qui concerne les moyens qu'il est possible de prendre pour amener par la contrainte toutes les choses que nous savons et qui sont désirables—eh bien, j'aurais horreur d'une deuxième bureaucratie. Je crois qu'il serait nécessaire d'amener un changement d'attitude, si les résultats du Conseil

[Text]

probably suddenly realize that there are costs involved, and that that has never been sort of on the table: it has been down here somewhere—"We have got to do it, so let us do it"; or: "The problem of cost is going to go away." So I think we have an awareness problem.

Hopefully the Economic Council study, which was, we think, properly commissioned and well done, will put some facts on the table. Now, once the facts are on the table, I guess there is a responsibility within the government process to somehow get that information out and understood, and recognize that there is a change in attitude.

What other procedures or techniques are there? Is an ombudsman necessary. Frankly, I do not know. I honestly do not want another set of bureaucracy but maybe this regulatory council would have a way of managing the process. Perhaps there is an appeal procedure necessary. I do not know.

Graeme, do you have a comment to add?

• 1005

Mr. Hughes: I would make the comment that if you had a good SEIA process, if you had a parliamentary committee review, which many people are suggesting, if you had both of those, Mr. Crosby, then probably—and I am deliberately vague—you would not need an ombudsman.

Mr. Crosby (Halifax West): I can understand your reluctance to suggest yet another level of bureaucracy or another government officer, and I appreciate that, and I take under advisement what you are saying. I personally would prefer to have the backing of the CMA if we were proposing, say, a regulatory ombudsman type of officer who would check out proposed regulations but I think where we would have some difficulty coming together is that I just rule out Parliament as being capable of carrying on the function that you have suggested in your brief. I personally think we have to provide some kind of mechanics in the form of an administration to receive complaints about proposed legislation.

A large Canadian manufacturer is in one situation but, as I have pointed out before, a fisherman on the east coast could have a two or three or more million-dollar investment in a scallop drag or something and can be put out of business by a change in a fisheries regulation. You know, it is not good enough for him to read about the proposed regulation in a regulatory calendar in a newspaper article.

What I would simply look at is the possibility of there being some instrument within that existing bureaucracy to take charge of that situation; but in the absence of being convinced that there was such a technique, I would feel compelled to recommend some kind of a complaint procedure, at least, if not some kind of an office or agency to take charge of that.

[Translation]

économique sont bien représentatifs des faits, comme nous croyons que c'est le cas. Je crois que les gens s'apercevront tout d'un coup que cela implique des frais et que nous n'en n'avons pas toujours été pleinement conscients. Cela a toujours été oublié quelque part—«nous devons le faire et faisons-le donc»; ou: «le problème des frais va se résoudre de lui-même.» Je crois donc que nous sommes conscients du problème.

Nous espérons que l'étude du Conseil économique, qui a reçu un mandat adéquat et qui a été très bien exécuté, mettra les cartes sur la table. Une fois que les faits seront connus, je crois que le gouvernement a la responsabilité de diffuser cette information et de la faire comprendre, et de reconnaître qu'il y a eu un changement d'attitude.

Quelles autres procédures ou techniques existe-t-il? Un ombudsman est-il nécessaire? Honnêtement, je ne le sais pas. Je ne veux vraiment pas d'une autre bureaucratie mais peut-être que ce Conseil de la réglementation aurait des moyens de gérer le processus. Il est peut-être nécessaire d'avoir une procédure d'appel. Je ne sais pas.

Graeme, avez-vous des commentaires à ajouter?

M. Hughes: Je dirais que si vous avez un bon processus AISE, si vous avez une procédure de révision en comité parlementaire, comme beaucoup de personnes l'ont proposée, si vous aviez ces deux choses, monsieur Crosby, alors probablement—et je suis délibérément vague—vous n'auriez pas besoin d'un ombudsman.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je peux comprendre que vous soyez réticent à proposer l'établissement d'un autre niveau de bureaucratie ou d'un autre fonctionnaire du gouvernement, et je vais réfléchir à vos conseils. Je préférerais personnellement avoir l'appui de l'AMC si nous devons proposer, disons, un genre d'ombudsman des règlements qui vérifierait les projets de règlement. Mais le point sur lequel nous aurons du mal à nous entendre est que je crois qu'il est tout simplement impossible que le Parlement fasse le travail que vous avez proposé dans votre mémoire. Je crois personnellement que nous devons fournir des mécanismes qui pourraient prendre la forme d'une administration chargée de recevoir les plaintes au sujet des propositions de législation.

Un grand manufacturier canadien est une chose mais, comme je l'ai déjà indiqué, un pêcheur de la côte est qui pourrait avoir investi deux ou trois millions de dollars dans les pétoncles pourrait être ruiné par des modifications des règlements sur la pêche. Pour lui, il n'est pas suffisant de lire le projet de règlement dans un journal.

Ce que j'examinerais, c'est la possibilité qu'il puisse exister au sein de la bureaucratie actuelle un moyen de prendre cette situation en main; mais en l'absence de cette procédure, je me sentirais obligé de proposer un genre de procédure de règlement des plaintes, au moins, sinon un genre d'organisme chargé de recevoir les plaintes.

[Texte]

I will pass, Mr. Chairman, to the next point, because we will get another opportunity to return to that.

The other area that I have been personally looking into in these hearings is an appeal process from regulations. I see it as a preliminary process; that is, you look at regulations before they are enacted or a regulatory action before it takes place, and that eliminates a great deal of the problem, as you have suggested, through preconsultation and other procedures, and then you have an opportunity to look at regulations after they are enacted through some kind of an appeal procedure.

You mentioned the monitoring agency and the regulatory council; that is a little different from what I had in mind. I would want to see some kind of direct appeal. If there is something onerous in a regulation, irrational, unreasonable or however you want to term it, there should be some way to get back to the agency other than just call up the minister or write to him or whatever.

Mr. Hughes: Well, the SEIA process itself would be designed to deal with that. I mean, there are problems with that, not the least of which is that SEIA does not apply . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I do not want to get into that. It is just that I have been through this several times now so I know what I am trying to get from you.

All these preliminary processes eliminate a large percentage of the kinds of problems we are now having but there will be the kind of regulation that sneaks through the process and causes problems later on.

To give you an example: as the result of public disclosure of what the—and I never can remember the name of the commission or whatever it is called that operates under the energy supplies allocation legislation—but as a result of public disclosure of their activity it became known that farmers were placed in the second level of priority in terms of energy supply allocation, and this appeared ridiculous to them because, you know, you cannot get very far without food in a state of emergency. So they are putting pressure on—I do not want to use the wrong term for the record—they have indicated their concern with this proposal.

Now, quite often a provision like that would get through the process without anybody focusing any attention on it and then it would have to be dealt with subsequently. So, I would like some . . .

Mr. Hughes: There is the possibility of . . .

Mr. Crosby (Halifax West): . . . appeal process to deal with that.

When I say "appeal", well, there are two kinds of appeal. There is the kind of legalistic appeal by which you go to another tribunal or agency to complain about the action of an inferior tribunal, but there is also the kind of: "Would you please take a look at this action and determine whether that is really what you wanted to accomplish".

[Traduction]

Monsieur le président, je vais passer au point suivant parce que nous aurons l'occasion de revenir sur ce point un peu plus tard.

Un autre aspect que j'ai examiné personnellement au cours de ces audiences est une procédure d'appel des règlements. Je conçois cela comme une étape préliminaire: vous examinez les règlements avant qu'ils ne soient adoptés et cela élimine un grand nombre de problèmes, comme vous l'avez indiqué, par les consultations préliminaires et d'autres procédures. Vous avez ensuite l'occasion d'examiner les règlements après qu'ils sont adoptés au moyen d'un genre de procédure d'appel.

Vous avez mentionné l'organisme de surveillance et le conseil de la réglementation; cela est légèrement différent de ce que j'ai en tête. J'aimerais voir un genre d'appel direct. S'il y a quelque chose de trop onéreux dans un règlement, quelque chose d'irrationnel ou d'irraisonnable ou quelque chose d'autre, il devrait y avoir un moyen de revenir devant un organisme plutôt que d'être obligé de téléphoner ou d'écrire au ministre.

M. Hughes: Eh bien, le processus AISE en lui-même serait conçu pour résoudre ce problème. Ce que je veux dire, c'est que cela présente des problèmes, et l'un des plus importants est le fait que le AISE ne s'applique pas . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je ne veux pas m'embarquer là-dedans. C'est simplement que j'y ai passé plusieurs fois et je sais ce que j'essaie d'obtenir de vous.

Toutes ces procédures préliminaires éliminent un grand nombre des problèmes que nous avons actuellement, mais il y aura toujours des genres de règlements qui pourront se glisser à travers les mailles du filet et causer des problèmes plus tard.

Je prends un exemple: Par suite de la divulgation de ce que—je ne me souviens jamais du nom de la commission ou du conseil qui s'occupe de la répartition des approvisionnements d'énergie—mais par suite de la divulgation de leur activité, on a appris que les fermiers étaient placés au deuxième rang des priorités en ce qui concerne la répartition des approvisionnements d'énergie, et cela leur a paru ridicule parce que, comme vous le savez, on ne peut pas aller très loin sans denrées alimentaires en cas d'urgence. Ils exercent donc des pressions—et je voudrais que ma terminologie soit bien exacte—ils ont manifesté leur inquiétude par cette proposition.

Il pourrait souvent arriver qu'une disposition comme celle-là franchisse tout le processus sans que personne n'y prête attention et il faudrait ensuite résoudre la difficulté plus tard. J'aimerais donc un genre de . . .

M. Hughes: Il y aurait la possibilité que . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . processus d'appel pour régler ce problème.

Lorsque je parle «d'appel», il y a deux genres d'appel. Il y a le genre d'appel légaliste par lequel vous vous adressez à un autre tribunal ou organisme pour vous plaindre de l'action d'un tribunal inférieur, mais il y a également le genre d'appel où vous pouvez demander à un organisme d'examiner une mesure proposée pour voir si elle accomplira réellement ce qu'on veut accomplir.

[Text]

• 1010

Just in that area, just generally, if you think about the AIB activity, the Anti-Inflation Board which came through on a kind of wave of government action and left business and industry inundated with just papers that, to me, in many cases made no sense at all—of records that one had to keep and so on. There is a case where somebody might object . . .

Mr. Hughes: Mr. Chairman, could I comment on that. I have a few points.

One was that in terms of the management of the regulatory process, one of the considerations should be: is the cost worth the benefit? And if it is just an occasional matter that gets through, it might very well be a wise judgment that we pay that price, because you cannot have a perfect screening system. That is one consideration. That is a matter of judgment for Parliament to make.

The other point is that we would like to see Parliament itself have a greater role, particularly at the stage when regulations are first promulgated, and if there was the possibility of consultation with interested parties, then presumably the fisherman would have been consulted. But it is not a foolproof system.

The Chairman: Can we turn now to Mr. Chuck Cook, please.

Mr. Cook: Gentlemen, you want prior consultation, and you seem to indicate that you do not feel that prior consultation effort is being made sufficiently by government; yet the previous testimony from some industry groups indicates that they feel that consultation has taken place and many of the government departments have told us that consultation always takes place.

I would like you to expand on that just a little bit more. Have you got case work which indicates, really, that regulations have been promulgated where there has been no consultation with industry or certainly insufficient consultation. Are there any specific cases that come to mind?

Mr. Boggs: Could I comment, Mr. Chairman? I think you will find that the Economic Council study—and we have not tried to duplicate what they have done—the results of the work of the Economic Council, we believe, will come up with a number of examples, well-reasoned and well-thought out.

Mr. Cook: You are talking about their final report, now?

Mr. Boggs: Yes, the final report. The interim report was totally procedure; it did not have any, nor did it attempt to have any, specific examples. But I think that you will find a good deal of evidence there, I think, of two things.

First: if consultation has appeared to have taken place, it has been on the surface and not in an environment where we are prepared to listen. That is one thing. Secondly, I think there clearly are cases where regulations have been implemented without consultation.

[Translation]

Dans ce domaine, d'une manière générale, si vous pensez à l'activité de la CLI, la Commission de lutte contre l'inflation qui nous est arrivée avec une vague de mesures gouvernementales et qui a complètement inondé de papiers le milieu des affaires et l'industrie, dans bien des cas, cela n'a aucun sens—toute la paperasse qu'il fallait conserver et ainsi de suite. C'est un bel exemple de cas où des personnes pourraient avoir des objections . . .

M. Hughes: Monsieur le président, pourrais-je faire un commentaire sur ce point. J'ai plusieurs points à soulever.

L'un de ceux-ci est que, en ce qui concerne la gestion du processus de réglementation, l'un des facteurs qui devraient être considérés devrait être le coût de l'avantage. S'il s'agit simplement d'une mesure temporaire, il peut très bien être avantageux d'en payer le prix parce qu'il n'est pas possible d'avoir une procédure de dépistage parfaite. C'est l'un des facteurs. C'est une question de jugement que le Parlement doit trancher.

L'autre point est que nous aimerions que le Parlement lui-même ait un rôle plus grand à jouer, surtout lors de la promulgation initiale des règlements, et s'il y avait en plus la possibilité de consultation avec les parties intéressées, alors je présume que les pêcheurs auraient été consultés. Mais ce n'est pas un système qui résiste à toute épreuve.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer à M. Chuck Cook.

M. Cook: Messieurs, vous voulez avoir des consultations préliminaires et vous semblez dire que le gouvernement ne fait pas suffisamment d'efforts dans ce domaine; toutefois, le dernier groupe de témoins issus du secteur industriel a indiqué qu'il croyait qu'il y avait eu des consultations et plusieurs ministères du gouvernement nous ont dit qu'il y avait toujours des consultations.

J'aimerais que vous élaboriez un peu sur ce point. Avez-vous des cas qui indiquent sans aucun doute que des règlements ont été promulgués sans consultation avec l'industrie ou avec des consultations inefficaces. Avez-vous des exemples précis qui vous viennent à l'esprit?

M. Boggs: Monsieur le président, puis-je répondre à cette question? Je crois que vous allez constater que l'étude du Conseil économique—et nous avons essayé de copier ce qu'ils ont fait—nous croyons que les résultats des travaux du Conseil économique feront ressortir un certain nombre d'exemples, bien étoffés et bien argumentés.

M. Cook: Parlez-vous de leur rapport final?

M. Boggs: Oui, le rapport final. Le rapport provisoire n'était que de la procédure. Il ne donnait aucun exemple particulier. Mais je crois que vous allez découvrir un bon nombre de preuves de deux choses, je crois.

Premièrement, s'il semble y avoir eu des consultations, ce n'est qu'en surface et non pas dans un milieu où nous étions prêts à écouter. C'est une chose. Deuxièmement, je crois qu'il y a des cas où il est clair que des règlements ont été mis en application sans consultation.

[Texte]

It is more, if I can suggest, of an attitudinal problem, and that again comes out in some of the studies that a member of the civil service believes he has been given a right by an Act of Parliament to do thus and so, period. That has been given and "Let us not worry about how we do it or whether we can do it more efficiently; that is what we are going to do"—end of ballgame.

Equally, there have been cases where businesses decided that they were going to do something but they had not done enough work to find out what the rules of the game were, and there has been a consultation the other way.

But I frankly am not here with specific horror cases because that is not what we are trying to do, but clearly I believe that the study will demonstrate that an improvement in the consultative process both ways will eliminate some of the problems that we have had in the past.

Mr. Cook: The other factor, from what I have heard so far in these hearings, is a certain indication that regulation is looked at as the cure-all for any evil, as opposed to, perhaps: "Here is the problem. In which ways can it be solved?"

I would come back to the voluntary compliance bit, or the industry compliance—the self-regulation and on a voluntary basis, with perhaps the club of regulations coming out if such things are not done or if the problem is not solved.

How does the CMA feel about that? Can this be done? Is it realistic? Is industry well enough organized that you are not going to have mavericks that will overthrow any attempt by an industry to self-regulate itself to avoid formal regulation?

• 1015

Mr. Boggs: Mr. Chairman, I can comment, although you asked about three or four questions; but essentially: do we believe in the principle of more self-regulation?

The answer, clearly, is yes. We think, frankly, when we talk about consultation, that hopefully, that is the front end of defining the problem, and talking about it is an area where the alternates to "I must put in a regulation that says you must do this and so" are explored. One of them clearly is the willingness of a segment of industry, or a group or whatever, to say "We will undertake self-regulation and we will make commitments to do so."

Now, does it work? There are many examples around where it works: there are, equally, some where it has not worked too well. I think if we take an example like the Canadian Standards Association, there are a number of their current advertising thrusts where they are self-regulating themselves rather than regulation. I think there is a willingness to make it happen on the part of industry.

Is industry well enough organized? Frankly, with any group, you get guys that love regulation because it suits them, because it allows them to keep the other guy out. In general, however, I believe most businessmen now are prepared to

[Traduction]

Je crois qu'il s'agit davantage d'un problème d'attitude et, encore une fois, cela se dégage de certaines études qu'un fonctionnaire croit qu'une loi du Parlement lui donne le pouvoir de faire quelque chose et un point c'est tout. Le pouvoir nous a été donné et «ne nous inquiétons pas de la façon dont nous allons l'exercer ou de savoir si nous pouvons le faire d'une manière plus efficace. Voilà ce que nous allons faire» un point, c'est terminé.

Également, il y a eu des cas où le milieu des affaires a décidé qu'il allait faire quelque chose mais il n'avait pas suffisamment essayé de savoir quelles étaient les règles du jeu et il y a donc eu des consultations dans l'autre sens.

Toutefois, je n'ai pas d'exemple horripilant à vous présenter parce que ce n'est pas ce que nous essayons de faire, mais je crois sincèrement que l'étude va démontrer qu'il y a lieu d'améliorer le processus de consultation dans les deux sens et que cela éliminera certains des problèmes que nous avons eus dans le passé.

M. Cook: L'autre facteur, d'après ce que j'ai entendu jusqu'ici au cours de ces audiences, est qu'il y a une certaine tendance à considérer les règlements comme une sinécure, par opposition à une méthode qui consisterait à identifier d'abord le problème et à rechercher ensuite les solutions.

Je reviendrais à l'observation volontaire des dispositions à l'autoréglementation sans coercition, en réservant l'arme des règlements si les choses ne sont pas faites ou si le problème n'est pas résolu.

Quelle est l'attitude de l'AMC sur ce point? Cela est-il possible? Est-ce réaliste? Le secteur industriel est-il suffisamment bien organisé pour empêcher une mauvaise tête de faire obstacle à toute tentative par une industrie de s'autoréglementer pour éviter l'établissement d'un règlement?

M. Boggs: Monsieur le président, je peux répondre, bien que vous ayez demandé trois ou quatre questions.

Essentiellement, nous croyons certainement à l'utilité d'une plus grande part d'autoréglementation. Lorsque nous parlons de consultation, nous croyons certainement qu'elle sert d'abord à identifier les problèmes et les possibilités de solution plutôt que de dire «je dois indiquer dans le règlement ce que vous devez faire et ainsi de suite». Certains secteurs de l'industrie ou certains groupes ont certainement la volonté de s'autoréglementer et de prendre les engagements nécessaires.

Toutefois, cela fonctionne-t-il? Il existe plusieurs cas où cela a bien fonctionné mais, d'autre part, il y a également d'autres cas où cela n'a pas très bien fonctionné. Je pense que si nous prenons l'Association canadienne des normes, par exemple, je crois que l'essentiel de leur campagne de publicité actuelle porte sur l'autoréglementation plutôt que sur la réglementation gouvernementale. Je crois qu'il existe dans l'industrie une volonté de le faire.

L'industrie est-elle suffisamment bien organisée? Franchement, dans n'importe quel groupe, il y a des individus qui aiment les règlements parce que cela leur convient, parce que cela leur permet de garder les autres à leur place. D'une

[Text]

recognize that their self-interests are best served by less regulation, more willingness to police themselves and do the things that are socially desirable.

I do not know if you have any specific views on that, Graeme?

Mr. Cook: That was a pretty good answer.

The process, and really this committee is dealing a great deal with the process . . .

Mr. Boggs: This is, in a sense, the process problem?

Mr. Cook: That is right; it is the specifics of how, without a great complete set of regulations, you ensure this prior consultation, and wide consultation, and the avoidance of a sweet-heart deal between the regulated and the regulator. That is one of the areas that distresses me through this whole thing because I am not so sure that we have found a good answer for it yet. Has the CMA found a good answer?

You talk about a third party review and then, on the other hand, you say you are against the ombudsman function; you do not want another bureaucracy and yet you want some kind of a peer procedure. I am not so sure: can you be on both sides of the fence at the same time? Perhaps it is merely semantics and I am not really understanding what you are saying.

Mr. Boggs: Well, let me have a crack at it and then Graeme can answer it.

I guess when we talk third party, we are essentially talking about the parliamentary system which seems to be somewhere inside of a loop. You make a law, which is just at the top end, and that is followed by a whole mass of detailed regulations which are imposed by the regulator, and the third party, which is the parliamentary system, who thought they wanted to do something, suddenly wake up one day and find that they have built a monster, away beyond what they intended. That is, I think, the third party.

In terms of whether or not you can have the consultation without an enormous amount of bureaucracy risk, frankly I think that again when you look at the Economic Council studies, you will find a number of cases where it appears that the regulator is horrified to realize that what he did costs x. I think it is a process of education, osmosis; that is why I am suggesting business has to take some initiative and not sit back and wait for an enormous procedure to make it happen. Business must be in there saying, "Hey, you guys do not understand what you did to us yesterday, let alone what you are going to do to us tomorrow. These are some facts. This is what is happening. Now let us sit down and talk about it."

So, I do not know how you make it happen without another enormous bureaucracy. We would rather have an attitudinal

[Translation]

manière générale, toutefois, je crois que la plupart des hommes d'affaires sont maintenant disposés à reconnaître que leurs intérêts sont mieux servis par une réglementation moins abondante, par une plus grande volonté de leur part de se surveiller eux-mêmes et de faire les choses qui sont plus souhaitables sur le plan social.

Avez-vous des commentaires particuliers à faire sur ce point, Graeme?

M. Cook: Votre réponse était très bonne.

Le processus, et en fait ce comité traite en grande partie du processus . . .

M. Boggs: Est-ce, dans un sens, le problème du processus?

M. Cook: C'est exact; il s'agit de savoir comment, dans le détail, il est possible de faire en sorte que les consultations préliminaires soient faites sans une série complète de règlements, et une consultation assez extensive, qui évite les affaires de cœur entre le réglementant et le réglementé. Voilà une affaire qui m'afflige particulièrement dans tout ce processus, parce que je ne suis pas sûr que nous y ayons trouvé une réponse convenable à l'heure actuelle. Est-ce que l'AMC a trouvé une bonne réponse?

Vous parlez d'une révision par une tierce partie et ensuite vous dites que vous êtes contre l'établissement d'un ombudsman. Vous ne voulez pas d'une autre bureaucratie et vous voulez en même temps une procédure de jugement par les pairs. Je ne sais pas si vous pouvez être pour et contre en même temps. Il s'agit peut-être d'une hypothèse d'école et je ne comprends pas réellement ce que vous dites.

M. Boggs: Eh bien, laissez-moi essayer de vous faire comprendre et ensuite Graeme pourra répondre.

Je suppose que lorsque nous parlons d'une tierce partie, nous parlons essentiellement du système parlementaire qui semble être quelque part à l'intérieur d'un cercle. Vous faites une loi, qui est juste au-dessus et elle est ensuite suivie par toute une masse de règlements détaillés qui sont imposés par l'autorité réglementante, et la tierce partie, qui est le système parlementaire, qui pensait qu'elle voulait faire quelque chose, se réveille tout d'un coup et découvre qu'elle a construit un monstre qu'elle ne voulait pas du tout. C'est cela, je crois, la tierce partie.

Pour ce qui concerne la question de savoir si vous pouvez avoir des consultations sans risquer de créer une énorme bureaucratie, je crois franchement, encore une fois, que si vous lisez les études du Conseil économique, vous allez découvrir un certain nombre de cas où l'autorité réglementante est horrifiée de constater le coût de ce qu'elle a fait. Je crois qu'il y a un processus d'éducation, d'osmose; c'est pourquoi je pense que le milieu des affaires doit prendre une certaine initiative et ne pas attendre passivement qu'une énorme bureaucratie produise quelque chose. Le milieu des affaires doit être là à se dire: «Dites donc, vous ne vous rendez pas compte de ce que vous nous avez fait hier, sans parler de ce que vous allez faire demain. Voici certains faits. Voici ce qui arrive. Asseyons-nous pour en discuter.»

Alors, je ne sais pas comment vous faites pour que cela se fasse sans créer en même temps une autre énorme bureaucra-

[Texte]

change on both sides, based on some facts that hopefully will come out of the Economic Council. So let us jointly address the problem and try to reduce the costs, though maybe that is wishful thinking. And there is a backstop, the parliamentary system, to watch what is happening.

Mr. Cook: Is that, by chance, a proof of the final report of the Economic Council?

Mr. Boggs: No.

Mr. Cook: Well, you are just pre-supposing what is going to be in it?

Mr. Boggs: Well, we have been deeply involved in the one study. We have actually brought forward the business . . .

Mr. Cook: I just wondered if you had not seen it yet . . .

Mr. Boggs: No, no. I am talking basically on the key study that we clearly have been involved in because our people had to provide information but this certainly has not caused any results. But there are key examples there of the kinds of problems that exist and hopefully out of that will be distilled upwards some recommendations based on some facts, so that people will begin to believe that there is a problem.

Mr. Cook: You see the third party as some form of parliamentary committee?

• 1020

Mr. Boggs: I believe that is primarily our thrust. Graeme, would you buy that?

Mr. Hughes: Yes.

Mr. Cook: Okay, fair enough.

The question of funding special interest groups: boy, that bugs us too, because, depending on who you talk to, you get totally different answers on the thing. Your brief says: "any funding mechanism must not jeopardize the arm'slength relationship needed between regulatory bodies and private sector interests". Who do you fund and who do you not fund?

Mr. Boggs: Mr. Chairman, a very tough question; and frankly, I guess, within our own group there is some ambivalence.

In principle, we believe everybody should have a fair shot and be allowed to bring their views forward. Obviously, some groups do not have the funding to match what business does.

I guess all we are suggesting is that if there is a desire and a need to fund groups, please make sure that they are responsible; please make sure that they represent a meaningful constituent; and please make sure that they are not just pushing a self-interest; that there is a public interest.

Now, who is smart enough to make those judgments, I am damned if I know.

[Traduction]

tie. Nous préférons qu'il y ait un changement d'attitude des deux côtés, sur la foi de certains faits, qui, nous l'espérons, ressortiront des études du Conseil économique. Essayons de résoudre le problème conjointement et essayons de réduire les frais, même si nous sommes peut-être en train de rêver. Il y a un garde-fou, le système parlementaire, qui surveille ce qui arrive.

M. Cook: Serait-ce par hasard la preuve du rapport final du Conseil économique?

M. Boggs: Non.

M. Cook: Eh bien, vous devinez simplement le contenu du rapport final?

M. Boggs: Eh bien, nous avons été impliqués à fond dans l'une des études. Nous sommes en fait à l'origine de l'affaire . . .

M. Cook: Je me demandais simplement si vous aviez déjà vu le rapport . . .

M. Boggs: Non, non. Je parle essentiellement de l'étude clef à laquelle nous avons clairement participé parce que nos gens ont dû fournir des informations mais cela n'a certainement eu aucun résultat. Mais il y a là des exemples frappants du genre de problèmes qui existent et nous espérons qu'il en ressortira des recommandations fondées sur les faits, et que les gens vont commencer à croire qu'il y a un problème.

M. Cook: Concevez-vous la tierce partie comme un genre de comité parlementaire?

M. Boggs: C'est cela pour l'essentiel. Graeme, êtes-vous d'accord?

M. Hughes: Oui.

M. Cook: Bon ça va.

Sur la question des subventions aux groupes d'intérêt particulier, cela nous préoccupe vraiment parce que personne ne dit la même chose. Dans votre mémoire, vous dites que les mécanismes de subvention ne doivent pas compromettre les relations à distance qui doivent exister entre les organismes de réglementation et les intérêts du secteur privé. A qui devez-vous verser les subventions?

M. Boggs: Monsieur le président, c'est une question très difficile et je crois franchement, que, même dans notre groupe, nous sommes ambivalents.

Nous croyons en principe que tous devraient avoir la même occasion et avoir la possibilité de faire connaître leur point de vue. Manifestement, certains groupes n'ont pas des ressources équivalentes à celles des milieux de l'industrie.

Je crois que tout ce que nous voulons dire, c'est que s'il doit y avoir un besoin et un désir de subventionner certains groupes, assurez-vous qu'ils sont responsables. Soyez certains qu'ils représentent des intérêts significatifs et assurez-vous qu'ils ne cherchent pas simplement à promouvoir leurs propres intérêts. L'intérêt public doit y trouver son compte également.

Par contre, je ne sais vraiment pas qui est capable de poser ce genre de jugement.

[Text]

Mr. Cook: That was my next question: who is going to make the decision?

Mr. Boggs: You had better find a Solomon from somewhere. But at least I think there should be some discipline imposed on the process, some rules of the game, whereby if somebody comes along and says, "Hey, I have got a problem—I cannot bring my case forward unless I get funded", there would be some method whereby some proper rules are applied and some judgment applied. This would screen out the frivolous, the people that really do not have a meaningful input to make in the process.

Mr. Cook: Fair enough.

Mr. Boggs: But how you do that, I do not know.

Mr. Cook: Fair enough, sir. I am glad to see you are just as confused as the committee is at this point.

Mr. Boggs: Mr. Hughes, as a lawyer, might have a better answer.

Mr. Hughes: No, I cannot do better than that.

Mr. Cook: Okay.

The review process, gentlemen, or the sunset provision: I note in your report that you say that there should be several mechanisms that could be used to trigger reviews. Are you in favour of an automatic review, on a five-year basis, of every regulation—an automatic review or a sunset revision or a rejustification for a set of regulations, periodically? And how do you propose to see this happen? Again with the parliamentary committee—perhaps to answer my own question?

Mr. Boggs: To be honest, we are well aware of the fact, Mr. Chairman, that when we say that you must have an end-date to every decision that is made by government, that it must be reviewed at some point in time, may well be an impractical rule. We do believe, though, that somewhere there should be some procedure, and it may be selective in certain types of laws, regulations, or it could be triggered by a complaint from some external source. We believe that just to assume automatically that every regulation ever passed is good for all time is wrong. Conditions change, circumstances change; and there needs to be some process whereby they can be pulled out of the hopper and looked at, maybe on a sampler basis.

Honestly, we do not attempt to be experts as to how it should be done. We just say that that is one of the issues that must be addressed.

Clearly, there is a real risk that if you regurgitate everything every five years, the system would grind to a halt. That does not make sense either.

So I am not sure that we have a specific answer as to how it should be done. Somewhere in the improvement of the process, some review process, at least on the matters of substance, should happen fairly automatically.

[Translation]

M. Cook: C'était ma prochaine question: qui va prendre la décision?

M. Boggs: Vous feriez bien de ressusciter Solomon. Tout de même, je crois que le processus devrait être structuré de quelque façon, les règles du jeu devraient être connues, pour que, si quelqu'un a un problème, il puisse le faire connaître sans être obligé de courir après les fonds. Il devrait y avoir une procédure qui permettrait d'établir des règles adéquates et de prendre les décisions appropriées. Cela éliminerait les intervenants qui ne sont pas sérieux, ceux qui n'ont réellement rien d'important à apporter au processus.

M. Cook: Très bien.

M. Boggs: Toutefois, je ne sais pas comment il est possible de le faire.

M. Cook: Bon, je suis heureux de constater que vous êtes aussi confus que le comité en ce moment.

M. Boggs: Monsieur Hughes, en sa qualité d'avocat, a peut-être une meilleure réponse.

M. Hughes: Non, je ne peux pas faire mieux.

M. Cook: Très bien.

Pour ce qui concerne le processus de révision ou les dispositions crépusculaires, j'ai remarqué dans votre rapport que vous dites qu'il devrait y avoir plusieurs mécanismes qui pourraient déclencher les révisions. Favorisez-vous une procédure de révision automatique, sur une périodicité de 5 ans, de chaque règlement—une révision automatique ou une révision crépusculaire, ou une rejustification périodique des règlements? Comment pensez-vous que cela peut se faire? Peut-être encore une fois avec le comité parlementaire?

M. Boggs: Pour être parfaitement honnête, nous savons bien, monsieur le président, que lorsque nous disons qu'il doit y avoir une date limite pour chaque décision que le gouvernement prend, qu'elle doit être révisée à un certain moment, il se peut bien que cette règle ne soit pas applicable. Nous croyons cependant, qu'il devrait y avoir certaines procédures et qu'elles pourraient être sélectives dans certains genres de législation ou de règlements, ou elles pourraient être déclenchées par une plainte venant de l'extérieur. Nous croyons que l'on ne peut pas présumer automatiquement que chaque règlement qui est établi est bon pour l'éternité. Les conditions et les circonstances changent et il est nécessaire d'avoir un processus quelconque que l'on peut sortir du tiroir en cas de besoin, peut-être sur une base d'échantillonnage.

Nous ne prétendons pas être des experts sur la façon de le faire. Nous disons simplement que c'est l'un des problèmes qui doivent être réglés.

Il y a clairement un risque que, si vous régurgitez tout à tous les 5 ans, le système va devenir paralysé. Cela n'a pas de sens.

Je ne suis pas sûr que nous ayons des réponses précises à cette question. Quelque part dans l'amélioration du processus, une procédure de révision, au moins sur les questions de fonds, devrait se produire de façon assez automatique.

[Texte]

Mr. Cook: With the greatest respect, sir, you gentlemen are here and we are looking for answers; but all you are doing is restating the problems we are already delving with, really.

Mr. Boggs: Honestly, sir, we do not believe we are experts in the parliamentary process. We are trying to point out where it appears to us, on the outside looking in, that there are some flaws in the process. If we were commissioned as management consultants to come in and tell you how to run the government, we might be more constructive.

We are not trying to duck the issue, but there are a number of ways that a review process could be triggered.

Mr. Cook: One thing I do agree with is that the definition of "regulation" and the Statutory Instruments Act should be extended to cover orders, interpretive bulletins, notices and guidelines. That is something which I think we can agree with you totally on because the looseness in that system is unfortunate.

One other quick question, gentlemen: one that you have not dealt with, which I would ask you about, and that is the question of appointment to various boards, particularly the quasi-judicial boards. Do you have any feeling, in terms of public hearings before appointment—any feelings in terms of the appointment process at all—obviously, to avoid bad appointments, and obviously, to ensure that you are getting the best qualified people in these? It is something we have had a number of comments on; you have not addressed it; and I would ask for a brief comment.

• 1025

Mr. Boggs: Personally, I would think that probably we could be better served by some of the appointments, in the political environment and climate within which we operate, but I am not sure that I am astute enough to know how you would make it any better.

Do you have any views, Graeme?

Mr. Hughes: Once again, a personal view. It is simply that, unlike the American system, ours is not used to that process of inquiry before appointment; and perhaps only for that reason I have a bias against it. I am just not familiar with it as a matter of attitude.

It seems to me that there is an ultimate political responsibility in the government to put up with who they appoint, in a political sense. Without having studied this, this is my first reaction to your question. I think that it is a political matter and it would be wise for a politician to consult as many people as possible before he makes an appointment, *but* that it need not be done by a public hearing process.

Mr. Cook: As many people as possible? Let us see: his campaign manager, his bagman—unfortunately, I am afraid that too many appointments in the past have been made on that basis.

[Traduction]

M. Cook: Avec le plus grand respect, monsieur, vous êtes ici et nous essayons d'obtenir des réponses; tout de même, vous n'allez pas nous répéter les problèmes que nous connaissons déjà.

M. Boggs: Je vous répondrai en toute honnêteté, monsieur, que nous ne croyons pas être des experts du processus parlementaire. Nous essayons simplement d'indiquer les endroits où il nous semble, de l'extérieur, qu'il y a des lacunes dans le processus. Si nous avions eu le mandat, en tant que conseiller en gestion, de venir vous dire comment faire fonctionner le gouvernement, nous serions peut-être plus constructifs.

Nous n'essayons pas d'éviter les problèmes, mais il y a plusieurs façons de déclencher le processus de révision.

M. Cook: L'une des choses avec lesquelles je suis d'accord, c'est que la définition de «règlement» et la Loi sur les textes réglementaires devraient être élargies pour comprendre les arrêtés, les bulletins d'interprétation, les avis et les énoncés de politique. Voilà une chose avec laquelle nous pouvons être totalement d'accord avec vous parce qu'il est malheureux que le système ne soit pas plus rigoureux.

Une dernière petite question, s'il vous plaît: nous n'avons pas parlé de la question des nominations aux différents organismes, surtout les organismes quasi judiciaires. Avez-vous des opinions là-dessus, surtout en ce qui concerne les audiences publiques avant les nominations. Avez-vous des commentaires à faire sur le processus de nomination dans son ensemble. Manifestement, il faut éviter les mauvaises nominations, et s'arranger pour avoir les personnes les mieux qualifiées dans ces postes. Nous avons eu beaucoup de commentaires sur ce point et vous n'en n'avez pas parlé. Pourriez-vous le commenter brièvement.

M. Boggs: Personnellement, je pense que nous pourrions probablement être mieux servis par certaines des nominations, dans le milieu politique dans lequel nous fonctionnons, mais je ne suis pas sûr d'être assez malin pour vous dire comment vous pouvez l'améliorer.

Avez-vous des commentaires, Graeme?

M. Hughes: Encore une fois, j'aimerais exprimer une opinion personnelle. Contrairement au système américain, notre système n'est pas adapté à une procédure d'enquête avant la nomination. C'est peut-être simplement pour cette raison que j'y suis opposé.

Il me semble que le gouvernement doit avoir ultimement la responsabilité politique des gens qu'il nomme, au sens politique. Sans avoir étudié la question, voilà ma première réaction à votre question. Je crois que c'est une question de politique et je crois qu'un politicien fait preuve de sagesse en consultant le plus grand nombre possible de personnes avant de faire une nomination, mais il n'est pas nécessaire de faire cela au cours d'une audience publique.

M. Cook: Le plus grand nombre possible de personnes? Voyons, son organisateur politique, son homme à tout faire... malheureusement, je crois qu'il y a eu trop de nominations de faites de cette façon dans le passé.

[Text]

The Chairman: I think you are supporting our Recommendation 20, then, at the risk of putting some words into your mouth?

Mr. Baggs: Let me see what Recommendation 20 says before I answer that.

The Chairman: Well, you can come back to that.

Could I ask a couple of questions here?

Mr. Cook: I do not see why the chairman should not be allowed to ask another question, unless the rest of the panel decides he should not be allowed to.

The Chairman: I am naturally distressed. I am very humble when I am outvoted like this.

One of your recommendations to us, gentlemen, and it appears in the last paragraph, is that we should not report before December 19 when our team expires; that we should wait for the Economic Council to come out with its final reports in a number of areas that it is studying right now. However, the council has reported on the process: it has issued a preliminary report dealing with the process itself, to which we are primarily directing ourselves and our attention. We are not attempting to make recommendations as to which board has worked effectively and which has not. Does that alter your views on that paragraph at all?

Mr. Boggs: Mr. Chairman, I guess our only view was that we certainly were comfortable with the interim report: we thought that most things said there were valid.

It seems to me that the Economic Council's mandate is not fully discharged until the supporting facts—or maybe nonsupporting facts—are made available. Apparently there are some recommendations floating around that, at this point in time, could easily be considered opinions, rather than being supported by some of the detailed research that has been undertaken in parallel but a lot less public.

So it is a judgment call, and it seems to me that the whole process would be strengthened, if you asked for some cases, if there were some facts available to support my opinions and yours that, yes, we have a problem. But if we all recognize we have a problem and all we are doing is working the process, fine.

The Chairman: You mentioned the SEIA program and that you would like to see it extended. First of all, would you drop below the \$10 million threshold?

Mr. Hughes: Could I answer that?

Mr. Boggs: Yes, you had better take that one.

Mr. Hughes: We have made a submission, Mr. Chairman—and we could give you a copy of it, if it was of interest to you, too—to the President of the Treasury Board, I think, in November of last year, when he was reviewing the SEIA process. We have summarized it in the submission now before you, but on that point we said that the \$10 million figure should be regarded as an exclusive bottom line: in other words, you can go below it if you have good cause.

[Translation]

Le président: Vous appuyez donc notre recommandation numéro 20 dans ce cas, au risque de vous mettre des mots dans la bouche?

M. Boggs: Permettez-moi de relire cette recommandation avant de vous répondre.

Le président: Vous pourrez revenir là-dessus plus tard.

Pourrais-je vous poser quelques questions?

M. Cook: Je ne vois pas pourquoi le président ne pourrait pas poser une autre question, à moins que le reste du panel ne soit pas d'accord.

Le président: Je suis dérouté, naturellement. Je suis très humble lorsque je suis placé en minorité comme cela.

L'une de vos recommandations, messieurs, qui apparaît au dernier paragraphe, est que nous ne devrions pas présenter notre rapport avant le 19 décembre, date à laquelle notre mandat se termine; nous devrions attendre les rapports du Conseil économique dans certains domaines qu'il étudie à l'heure actuelle. Toutefois, le Conseil a fait rapport sur le processus: il a publié un rapport préliminaire qui traite du processus lui-même, et voilà ce qui retient principalement notre attention. Nous n'essayons pas de faire des recommandations pour dire quel organisme a fonctionné efficacement ou non. Cela modifie-t-il votre attitude au sujet de ce paragraphe?

M. Boggs: Monsieur le président, je crois que notre seul point de vue est que nous étions certainement très heureux du rapport provisoire. Nous croyons que la plupart des choses qu'il contenait étaient valables.

Il me semble que le Conseil économique ne s'est pas complètement acquitté de son mandat tant qu'il ne publie pas les faits sur lesquels il appuie sa thèse. Il y a apparemment des recommandations qui circulent et qui pourraient, en ce moment, être facilement considérées comme des opinions, plutôt que comme des conclusions appuyées par une recherche poussée qui a été faite parallèlement, mais d'une manière beaucoup moins publique.

C'est donc une question de jugement, et il me semble que tout le processus serait renforcé, si vous demandiez des exemples, si mon opinion et la vôtre étaient appuyées sur des faits. Mais, si nous reconnaissons tous qu'il y a un problème et que tout ce que nous faisons, c'est de travailler avec le processus, très bien.

Le président: Vous avez mentionné le programme AISE et vous avez dit que vous aimeriez qu'il soit élargi. Premièrement, est-ce que vous franchiriez le seuil de 10 millions?

M. Hughes: Pourrais-je répondre?

M. Boggs: Oui, vous feriez bien d'y répondre.

M. Hughes: Nous avons fait une proposition au président du Conseil du trésor, monsieur le président—et nous pourrions vous en fournir une copie si cela vous intéresse—en novembre dernier lorsqu'il étudiait le processus AISE. Nous l'avons résumé dans notre mémoire, et nous avons dit que le seuil de 10 millions devrait être considéré comme une limite inférieure: en d'autres termes, vous pouvez aller en-dessous si vous avez une bonne raison.

[Texte]

The Chairman: One of the possibilities we have open to us is to say that there should be no regulation promulgated without some sort of cost-benefit analysis accompanying that regulation. Maybe one would not want to use the full-fledged SEIA process because it is fairly complex . . .

Mr. Hughes: That is right.

The Chairman: . . . but some modified form of SEIA for every regulation. Do you have any comments on that?

Mr. Hughes: I do not think you would find that any businessman would oppose that.

The Chairman: Okay.

Mr. Boggs: The implication there, if I may, Mr. Chairman, is that at least somebody has been asked to pause and think, and at least make some judgments as to whether or not there is a significant cost, and if there is, then "let us study it in more detail". We think, generally speaking, that that discipline has not been applied. That is as much an attitudinal as a procedural problem.

The Chairman: Yes; and that would again extend to the concept that it would apply beyond the fields of fairness, safety and health.

You mention the problem of confidentiality, and you have proposed some recommendations there, that information provided in confidence not be passed on to another department without consent or to the public at large. Are you aware of any cases where there has been a breach of confidential information submitted to government bodies?

Mr. Hughes: I am.

The Chairman: Would you be prepared to put them on record or would you rather not?

Mr. Hughes: Without naming the company, I happen to know it because we are engaged at this moment in some discussions with Statistics Canada, and they are on the point that we have one, and perhaps two, reported incidents of statistics, being provided on the assumption that they were confidential to Statistics Canada, finding their way into provincial government departments, and having been actually seen on a provincial government civil servant's desk—quite by accident—by a competitor. And these were censuses: as I remember the facts of the case, they were manufacturing census returns; that is, they were confidential.

Having talked to Statistics Canada—and they are inquiring into the matter—we are pretty confident that that was an aberration. It is certainly not the general norm and I would not want this committee to think that industry was upset with Statistics Canada. Quite the contrary: we are extremely pleased with the confidentiality provisions of the Statistics Act and the way they are administered.

The problem is when statistics have to be divulged to either departments of the federal government or under a section 10 or 11 agreement of that act to provincial governments: it is that link that is a little tenuous, a little difficult to tie down with confidentiality requirements. And that is how the two

[Traduction]

Le président: L'une des possibilités que nous avons est de dire qu'aucun règlement ne devrait être établi sans qu'il y ait quelque sorte d'analyse coûts-bénéfice au préalable. Il ne serait peut-être pas nécessaire de recourir au processus AISE au complet, parce qu'il est passablement complexe.

M. Hughes: C'est exact.

Le président: Une version modifiée de l'AISE pour chaque règlement. Avez-vous des commentaires sur ce point?

M. Hughes: Je crois qu'aucun homme d'affaire ne s'opposerait à cela.

Le président: Très bien.

M. Boggs: Cela implique, si je peux m'exprimer ainsi monsieur le président, qu'on a au moins demandé à quelqu'un de réfléchir un moment, pour au moins décider s'il peut y avoir des répercussions importantes sur les coûts et si c'est le cas, pour étudier l'affaire plus en détail. D'une manière générale, nous croyons que cette discipline n'a pas été utilisée. Il s'agit autant d'un problème d'attitude que d'un problème de procédure.

Le président: Oui; et cela s'étendrait également à l'idée qu'elle s'applique au-delà des domaines de l'équité, de la sécurité et de la santé.

Vous avez mentionné le problème de la confidentialité et vous avez fait certaines recommandations voulant que l'information fournie à titre confidentiel ne soit pas transmise à un autre ministère sans autorisation ni au public en général. Connaissez-vous des cas où la confidentialité de renseignements fournis à un organisme du gouvernement n'a pas été respecté?

M. Hughes: Oui.

Le président: Êtes-vous disposés à en parler publiquement ou préférez-vous vous abstenir?

M. Hughes: Sans donner le nom de la compagnie, je suis au courant de certains cas parce que nous sommes actuellement engagés dans des discussions avec Statistiques Canada, qui analyse actuellement un, et peut-être deux, cas où des statistiques qui ont été fournies à titre confidentiel à Statistique Canada se sont retrouvées dans les ministères d'un gouvernement provincial, et qui ont en fait été aperçus sur le bureau d'un fonctionnaire du gouvernement provincial, totalement par accident, par un concurrent. Il s'agissait de recensements. Si ma mémoire est fidèle, ils fabriquaient des rapports de recensement; c'était confidentiel.

Après avoir parlé à Statistique Canada, qui fait actuellement enquête, nous sommes à peu près convaincus qu'il s'agit d'un cas extraordinaire. Cela ne se produit certainement pas fréquemment et je ne voudrais certainement pas que ce comité pense que l'industrie était mécontente de Statistique Canada. Bien au contraire: nous sommes totalement satisfaits des dispositions sur la confidentialité qui se trouve dans la Loi sur les statistiques et la façon dont elles sont appliquées.

Le problème se produit lorsque des statistiques sont divulguées à des ministères du gouvernement fédéral ou en vertu d'une convention prévue par les articles 10 et 11 de cette Loi à un gouvernement provincial: c'est ce lien qui est un peu fragile, car il est difficile de rattacher cela aux exigences sur la

[Text]

leaks in question came about: they were divulged by StatsCan to someone else, and then got out.

That is a problem. But StatsCan: we applaud their procedures.

Mr. Boggs: If I could make a comment, I think the concern here is that we have true dialogue, and more than we have in the past; and if we are not to wonder whether the government is duplicating the knowledge that is elicited in the business community, then the business community needs to have some assurance—not because it has been terribly mishandled in the past—that if they go further, in effect disclosing trade secrets, et cetera, and financial projections for a particular business case, to help the regulator understand the problem, they want assurance that that kind of information will be retained confidentially.

The Chairman: Let me present something hypothetical here.

You are calling for advance consultation, much better consultation—you feel that that would clean up most of the mess of the process, in regulatory reform, with a few other safeguards. That is the major thrust of your presentation, I take it. But that consultation, in order to be meaningful, has to involve an exchange of information: it has to involve not only industry but consumer groups, environmental groups and everything else. So what type of information would you be providing to government that you would not want to be divulged, either to your competitors or to the public at large, or to consumer groups, environmental groups, or whatever? and how can you have a meaningful exchange if people do not have a chance to respond to arguments that are buttressed by facts?

Mr. Boggs: Well, I guess if we are suggesting that anything and everything that is provided in the way of a meaningful dialogue is immediately in the public domain, then I do not think you would have the meaningful dialogue.

If I am sitting down with the regulator and say, “Do you realize that if you do that, these are the impacts?”, and I happen to be doing something that is different from my competitors, and that information really goes in the public domain, then you are not going to have a meaningful dialogue.

The Chairman: Well, supposing the government is proposing dealing with industrial health and safety, and you show profit projections and cost projections to the government—“This would be our cost of compliance with your proposals”—should that type of information be made available to labour groups, say?

Mr. Boggs: I think the qualifier here is not that no information can be released with our consent. I would think that, in the case you are talking about, if I was satisfied that I knew

[Translation]

confidentialité. C'est comme cela que les deux fuites en questions se sont produites: Statistique Canada a donné les renseignements à quelqu'un et c'est ensuite qu'ils ont été coulés.

C'est un problème, mais nous sommes très contents des procédures de Statistique Canada.

M. Boggs: Si je puis faire un commentaire, je crois que ce qui nous préoccupe est que nous avons un véritable dialogue, plus que nous n'en avons eu dans le passé et je me demande si nous ne devrions pas nous demander si le gouvernement fait double emploi avec les informations qui sont déjà disponibles dans le monde des affaires, alors le monde des affaires doit avoir certaines garanties—non pas parce que ces informations n'ont pas été traitées convenablement dans le passé—que s'ils vont plus loin, en dévoilant des secrets industriels et ainsi de suite, des projections financières pour certains secteurs particuliers, pour aider l'autorité réglementante à comprendre le problème, il veut avoir l'assurance que ce genre de renseignements restera confidentiel.

Le président: Permettez-moi de vous présenter une hypothèse.

Vous demandez des consultations aux étapes préliminaires; une meilleure consultation—vous pensez que vous pouvez faire un bon ménage dans le processus, dans la réforme de la réglementation, avec quelques autres précautions. Voilà ce que je comprends de votre principale proposition. Toutefois, cette consultation, pour avoir un sens, doit comporter un échange de renseignements: elle doit impliquer non seulement l'industrie, mais également les intérêts des consommateurs, de ceux qui veulent protéger l'environnement et tout le reste. Alors, quel est donc le genre de renseignements que vous voudriez fournir au gouvernement et que vous ne voudriez pas fournir soit à vos concurrents ou au public en général, ou aux représentants des consommateurs ou des environnementalistes ou à quelqu'un d'autre? Comment pouvez-vous avoir un dialogue fructueux s'il n'est pas possible de répondre aux arguments qui ne sont pas appuyés par les faits?

M. Boggs: Eh bien, je suppose que si vous dites que tout ce qui est dit dans un dialogue fructueux tombe immédiatement dans le domaine public, alors je ne crois pas que vous pouvez avoir un dialogue fructueux.

Si je me mets à table avec l'autorité réglementante et que je lui dis «vous rendez-vous compte de ce que vous faites?» et qu'il arrive que je ne fais pas la même chose que mes concurrents, et que cette information tombe réellement dans le domaine public, alors vous n'aurez pas un dialogue fructueux.

Le président: Supposons que le gouvernement se propose de faire quelque chose dans le domaine de la santé et de la sécurité en milieu industriel, et que vous indiquez vos prévisions de bénéfices et vos prévisions de coûts au gouvernement—ce qui serait le coût représenté par l'application des propositions dans votre industrie—ce genre de renseignements devrait être accessible aux syndicats par exemple?

M. Boggs: Je vois que le critère ici n'est pas qu'aucun renseignement va être divulgué mais qu'il ne soit divulgué qu'avec notre consentement. Je penserais, que, dans le cas que

[Texte]

the impact and was not prepared to defend that case against the other guy, then that information should not be put in your hands.

The Chairman: So the test you would use would be, consent of the person who provides it?

Mr. Boggs: That is our qualifier, yes.

The Chairman: That might be workable, actually. But if industry wants its information to be regarded with a lot of credibility, then they would have to be prepared to make a lot of it public and subject it to that type of preliminary cross-examination at the very early consultative stage.

Mr. Boggs: I do not have any trouble with that, do you, Graeme?

Mr. Hughes: No, that is exactly what we had in mind.

Mr. Chairman, could I just add a caveat to that? When one considers all of these procedures, it is very tempting to sort of write a manifesto which turns out to be a very judicialized procedure. We do not want to convey that impression.

When you mentioned that problem, I immediately thought of the Anti-dumping Tribunal which, some years ago, had that problem and then they had, metaphorically, to stand on their head to overcome some legal interpretation problems—confidentiality—and they finally did it.

The Chairman: You said it was deliberating determination of dumping?

Mr. Hughes: Yes, but it was dealing with confidentiality; and in that case, it was a quasi-judicial tribunal.

What we are trying to promote is an informal system, one based on trust, in which we have to rely largely on the judgment of the people we are talking to—which will be, in this case, civil servants. We are prepared to trust; but we are saying, "Give us an opportunity to talk." We are not trying to judicialize it and say, "Here is a case; you may show it to the defendant." Let that guy form his opinion; and we hope that other people involved in the process, such as consumer groups, will display a similar sense of trust.

The Chairman: Speaking very personally, I agree with that type of system. I would not want to see it institutionalized to the point of cross-examination—public hearings at the consultative stage, that would be ridiculous.

Mr. Crosby, do you want to go on?

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I do not want to occupy too much of the available time but I do want to respond to something you said, Mr. Boggs.

The Canadian Manufacturers' Association have made a submission and pointed up a lot of the problem areas and offered some generalized solutions. I think that we are at the

[Traduction]

vous mentionnez, si j'étais convaincu que je connaissais les conséquences et que je n'étais pas disposé à défendre ma thèse contre celle d'une autre personne, alors cette information ne devrait pas être placée entre vos mains.

Le président: Alors, le critère que vous employez serait le consentement de la personne qui fournit les renseignements?

M. Boggs: Oui.

Le président: Cela pourrait marcher, en fait. Toutefois, si l'industrie veut que ces renseignements aient une grande crédibilité, elle devrait alors être disposée à en rendre une grande partie publique et être prête à les soumettre à ce genre de contre-interrogatoire préliminaire dès le début du processus de consultation.

M. Boggs: Cela ne me cause aucun problème. Qu'en pensez-vous, Graeme?

M. Hughes: Non, c'est exactement à cela que nous pensions.

Monsieur le président, je voudrais faire une petite réserve. Lorsqu'on examine toutes ces procédures, on pourrait être tenté de rédiger un genre de manifeste qui pourrait devenir une procédure très legaliste. Nous ne voulons pas donner cette impression.

Lorsque vous avez mentionné ce problème, j'ai immédiatement pensé au tribunal anti-dumping qui, il y a quelques années, avait le même problème et ils ont pratiquement été obligés de marcher sur la tête pour surmonter leurs difficultés d'interprétation juridique—la confidentialité,—et il y est finalement arrivé.

Le président: Vous avez dit qu'il délibérerait sur une question de dumping?

M. Hughes: Oui, mais il s'agissait de confidentialité; et dans ce cas, il s'agissait d'un tribunal quasi-judiciaire.

Ce que nous tentons de favoriser est un système souple, fondé sur la confiance, dans lequel nous pouvons nous fier dans une vaste mesure au jugement des personnes à qui nous parlons, c'est-à-dire, dans ce cas, des fonctionnaires. Nous sommes disposés à leur faire confiance mais ils doivent nous donner l'occasion d'exprimer nos idées. Nous n'essayons pas de rendre le système legaliste et nous ne leur disons pas: «voici notre cas, vous pouvez le présenter au défendeur». Laissons cette personne se faire une opinion et nous espérons que d'autres personnes impliquées dans le processus, comme les groupes qui représentent les intérêts des consommateurs, se montreront aussi confiants que nous.

Le président: A titre purement personnel, je pourrais vous dire que je suis d'accord avec ce genre de système. Je ne voudrais pas l'institutionnaliser au point d'inclure des contre-interrogatoires et des audiences publiques au stade de la consultation, car ce serait ridicule.

Monsieur Crosby, voulez-vous continuer?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je ne veux pas prendre trop de temps, mais j'aimerais commenter une chose que vous avez dite, monsieur Boggs.

L'Association des manufacturiers canadiens a présenté un mémoire, a soulevé un grand nombre de problèmes et a proposé des solutions générales. Je crois que nous sommes

[Text]

stage, in this committee—at least I am at the stage—where I am sort of testing possible solutions on you. So, it is not that I expect you to make recommendations; it is more of a “What do you think of this solution?” Kind of process.

With that in mind, let me just recap your concern about what I would call the pre-enactment stage of regulation, the problem which you think can basically be resolved with a consultative process.

I agree with that; I am inclined to think that the process itself, that is public disclosure of the proposal, consultation with interested parties without any kind of public forum involved, perhaps would resolve most of the problem, if not all of the problem.

The concern I have is this. I think that the public service—and I do not mean individual public servants or all of them, because some are just as efficient as some of you people in industry and others are not—but the public service responds to a system of checks and counter checks; and if a public servant, acting singularly, as an officer of the Crown, or in conjunction with other public servants as a department or agency of the government, realizes and recognizes that his action is going to be given public exposure, then he will act and react much differently than if his actions are all going to be within a kind of cloak of government secrecy, if I may put it that way.

That is the real force of the consultative process, that you, as an oil company, get to know who in the Department of Energy, Mines and Resources is saying that you can only drill one exploratory hole for so many acres, or something of that nature, and you can get at that person and say, “Look, mister, what do you know about exploratory oil drilling?”, and so on. That is the process that makes everybody on the government side think twice about what they are doing.

• 1040

Now, if you just make it an informal consultation process, I am a little afraid that you will not get at the mischief that exists in the public service with respect to the regulatory-making process. That is why I am motivated to say, “Look, is there some way we can get this front stage at the Civic Centre?” sort of thing, not necessarily a hearing but some kind of a process whereby there is a personal agency, with authority, who can flush out the public service in circumstances where the interested persons cannot really flush out what is happening within the government bureaucracy.

Because I am afraid that with the consultation process that takes place now in many areas, we have had the insurance industry representatives say: “It is great. We sit down, industry, government and so on, and we talk about the problems and promulgate acceptable regulations.” But you do not need any

[Translation]

rendus au stade, dans ce comité, du moins en ce qui me concerne, où nous essayons en quelque sorte des possibilités de solution sur vous. Je ne m'attends donc pas à ce que vous fassiez des recommandations. Je voudrais plutôt savoir ce que vous pensez de telle ou telle solution.

Cela dit, permettez-moi de résumer brièvement les préoccupations que vous avez exprimées au sujet de ce que j'appellerais le stade antérieur à l'établissement d'un règlement, un problème qui, d'après vous, peut essentiellement être résolu par un processus de consultation.

Je suis d'accord avec vous et j'ai tendance à croire que le processus lui-même, c'est-à-dire la divulgation des propositions en public, la consultation avec les parties intéressées sans l'implication du public, pourrait peut-être résoudre la plupart des problèmes sinon tous.

Ce qui me préoccupe est ceci: je crois que la Fonction publique—et je ne parle pas des fonctionnaires considérés individuellement ou comme groupe, parce que certains d'entre eux sont aussi efficaces que certaines personnes dans l'industrie et que d'autres ne le sont pas—mais la Fonction publique répond à un système de vérification et de contre-vérification. Si un fonctionnaire, agissant à titre individuel, en tant qu'agent de la Couronne, ou conjointement avec d'autres fonctionnaires comme ministère ou organisme du gouvernement, sait à l'avance que son action va être divulguée en public, alors il agira et réagira d'une manière très différente que si ses actions sont cachées derrière le secret gouvernemental, si je puis m'exprimer ainsi. Voilà le véritable pouvoir du processus de consultation.

C'est que vous, en tant que compagnie pétrolière, finissez par savoir qui au ministère de l'Énergie et Mines et Ressources dit que vous ne pouvez forer qu'un seul puit exploratoire sur telle superficie, ou quelque chose du genre, et vous pouvez rencontrer cette personne et lui dire: «Écoutez, monsieur, qu'est-ce que vous connaissez des puits d'exploration?», et ainsi de suite. Voilà le genre de processus qui fait que chacun, du côté du gouvernement, réfléchit deux fois avant de faire quelque chose.

Si vous établissez un processus de consultation non officielle, je crains un peu que vous n'atteigniez pas la malice qui se passe au sein de la Fonction publique en ce qui concerne le processus d'établissement des règlements. C'est pourquoi j'aurais tendance à chercher une solution qui étalerait tout cela sur l'estrade principale du Civic Centre ou quelque chose du genre, pas nécessairement une audience, mais un genre de processus ou un organisme doté des pouvoirs nécessaires qui peut faire ressortir ce qui est nécessaire de la Fonction publique dans les circonstances où les personnes intéressées ne peuvent pas réellement savoir ce qui se passe au sein de la bureaucratie gouvernementale.

Je crains un peu le processus de consultation qui existe présentement à plusieurs endroits, les représentants du milieu des assurances nous ont dit: «C'est excellent. Nous nous mettons à table, l'industrie, le gouvernement et ainsi de suite, nous parlons des problèmes et nous établissons des règlements satis-

[Texte]

changes in that particular sector. What we are concerned with is: who is it that made the rules that have sort of stifled oil exploration on the east coast? Who did that? Who is responsible for that? Can we find out? Can we get at them and change it? Maybe it is an environmentalist, a misplaced environmentalist, or something.

Do you see what I see is the problem?

Mr. Hughes: Yes, I do; and I agree with the objective. And I think industry would agree with that objective. If you can make the process open and visible, you bring outside pressures to bear on the decision-making process at all stages, and that is to the good.

But I wanted to try to deal both with that remark, Mr. Crosby, and your previous remarks, Mr. Cook. We are very sensitive to the problems you have exposed and particularly to the one that we are not giving you answers. Can I, without attempting to give you answers, take you somewhere down the road of our thinking on the points that you have both mentioned.

It seems to me, Mr. Crosby, that you have suggested, and perhaps are now suggesting, that an ombudsman might fulfil that sort of public visible role. I have suggested, yes but perhaps it would be preferable to have a parliamentary committee.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me interrupt you and say one thing. If you added up all the work that all the ombudsmen have come to across Canada in all the fields in which they operate, you would not have much of a total figure at the bottom, I am afraid.

Mr. Boggs: I was avoiding saying that. I think that would be rather a disaster.

Mr. Crosby (Halifax West): It is a popular concept.

Mr. Hughes: Yes, it is a popular concept; but my thinking would only take you this far.

Mr. Cook, we are thinking about SEIAs and sunset reviews, the beginning and the end stages. Can you dump them all on Parliament? Well, you cannot, at the same time, without constipating Parliament. So this much is clear, at least to us.

A central agency, a third party, other than the line department, can play a useful role. Now it might be a special department—the Treasury Board—but I am just saying that a central agency, within the civil service, could operate as a third-party review. That could operate at the SEIA stage, when there is a dispute about the cost-benefit analysis, the cost-effective analysis of the SEIA process; it could also operate at the sunset stage; and I am suggesting that that could be a filtering mechanism.

[Traduction]

faisants.» Mais vous n'avez pas besoin de changements dans ce secteur particulier. Le genre de problèmes qui nous intéressent est, par exemple, qui a établi les règles qui ont en quelque sorte fait cessé l'exploration pétrolière sur la côte est? Qui a fait cela? Qui en est responsable? Comment pouvons-nous le savoir? Comment pouvons-nous atteindre ces personnes et faire changer cette situation? C'est peut-être un protecteur de l'environnement qui n'était pas à sa place ou quelque chose du genre.

Comprenez-vous où je vois le problème?

M. Hughes: Oui, je le comprends et je suis d'accord avec votre objectif. Je crois que l'industrie serait également d'accord avec cet objectif. Si vous pouvez rendre le processus ouvert et visible, vous permettez aux pressions extérieures de s'exercer sur le processus décisionnel à toutes les étapes et cela est très bien.

Toutefois, je voulais traiter de cette observation, monsieur Crosby, et également des observations antérieures de M. Cook. Nous sommes réellement sensibles aux problèmes que vous avez soulevés et plus particulièrement au fait que nous ne vous donnons pas de réponses. Sans essayer de vous donner de réponses, je pourrais peut-être élaborer un peu sur les opinions que nous avons sur les points que vous avez mentionnés tous les deux.

Il me semble, monsieur Crosby, que vous avez indiqué que l'ombudsman pourrait peut-être rendre le processus plus visible. Toutefois, il serait peut-être préférable d'avoir un comité parlementaire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de vous interrompre pour un instant. Si vous additionnez tout le travail de tous les ombudsmans au Canada dans tous les domaines où ils existent, je crains que vous n'aurez pas une image globale très exacte.

M. Boggs: J'évitais de le dire. Je crois que ce serait plutôt un désastre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est une idée à la mode.

M. Hughes: Oui, mais voilà le point où nous en sommes à l'heure actuelle.

Monsieur Cook, nous pensions aux révisions AISE et aux révisions crépusculaires, au début et à la fin du processus. Pouvez-vous vous décharger de toutes ces choses sur le Parlement? Eh bien, non vous ne pouvez pas le faire sans congestionner complètement le Parlement en même temps. Cela nous semble très clair.

Un organisme central, une tierce partie, autre que le ministère directement impliqué, peut jouer un rôle utile. Il pourrait bien s'agir d'un ministère spécial—le Conseil du trésor—mais je dis simplement qu'un organisme central, au sein de la Fonction publique, pourrait se charger du processus de révision par une tierce partie. Il pourrait fonctionner au stade de l'AISE, lorsqu'il y a un différent au sujet de l'analyse coût-bénéfice, de l'analyse coût-bénéfice du processus AISE; il pourrait également fonctionner au stade du crépuscule et je pense qu'il pourrait s'agir d'un bon mécanisme de filtrage.

[Text]

The difficult part, which I am sorry I still cannot answer, is how you translate what is filtered back into Parliament, because we do think that Parliament should have a role at both the beginning and the end without, as I have said, constipating the parliamentary process.

I am suggesting a filtering mechanism could be a central government agency having a third party quasi-independent review of what a line department has done. The sunset review would be done in the first place by the line department; the SEIA review would, in the first place, be done by the line department. Let it be reviewed at a third party level by a central agency of the government and then we have to get the triggering mechanism to bring it back into Parliament, perhaps on a rotational basis.

• 1045

The ombudsman problem seems to be more relevant to the general question of governmental action or inaction, rather than limited to just the regulatory process question and I am speaking entirely for myself now when I say that the ombudsman approach would seem to be not a very good, perhaps I would say, cost-effective solution if you are only going to limit it to the regulatory process. An ombudsman is usually dealt with in a much broader area of total government action. Perhaps you could slide into that rubric regulatory processes.

Mr. Cook: Can I throw one more thing at you in the same area?

You have not really addressed it outside of jurisdictional conflicts between departments of the federal government. But we also have provincial governments who are very busy in making regulations these days, as well, and oftentimes, you could run into some very severe conflicts there between the province and the federal government. An ombudsman I do not see solving that problem; I do not see a committee of Parliament solving that problem. How do you suggest that problem be solved? What type of process would be used to solve it?

And, of course, all the departments say, "Well, we get together to discuss the matter and arrive at conclusions between ourselves." "Like hell", is my response.

But with that point, we are still in the same area that you were attempting to answer; but I just threw another monkey wrench into the works of your answer and I am curious as to how you will respond to that as well.

Mr. Boggs: Let me have a crack at that one.

We believe that there is clearly a federal-provincial problem in a number of areas and were somewhat disappointed that the Economic Council has ducked that issue in their study—and for good reason. Be that as it may, there is a specific proposal included somewhere in some of these papers.

One of our suggestions is that where there is a multi-layered regulatory problem, the way to approach it is to have the

[Translation]

La partie difficile, à laquelle je ne puis malheureusement pas répondre, est de savoir comment il est possible de transférer ce qui a transpiré de cela au Parlement, parce que nous ne pensons pas que le Parlement devrait avoir un rôle tant au début qu'à la fin sans en même temps, comme je l'ai déjà dit, être complètement congestionné.

Je pense que ce mécanisme de filtrage pourrait prendre la forme d'un organisme central du gouvernement qui représenterait le point de vue d'une tierce partie et qui ferait une révision quasi indépendante des activités du ministère directement impliqué. La révision crépusculaire serait initialement faite par le ministère directement impliqué; la révision AISE serait initialement faite par le même ministère. Si la révision d'une tierce partie est faite par un organisme central du gouvernement, il faut trouver un moyen de ramener les résultats devant le Parlement, peut-être en faisant un genre de rotation.

Le problème de l'ombudsman semble être davantage rattaché à la question générale de l'action ou de l'inaction du gouvernement plutôt que d'être simplement limité au processus de réglementation et je parle à titre purement personnel lorsque je dis qu'il me semble que l'approche de l'ombudsman ne semble pas être très bonne et elle me semble peut-être pas être une solution très efficace au niveau des coûts si cette institution doit être limitée au processus de réglementation. La compétence d'un ombudsman porte habituellement sur un domaine beaucoup plus vaste que l'action gouvernementale. Vous pouvez peut-être inclure là-dedans le processus de réglementation.

M. Cook: Puis-je vous poser une autre question dans ce domaine?

Vous n'en avez pas réellement parlé en dehors des conflits de juridiction entre les ministères du gouvernement fédéral. Toutefois, il y a également des gouvernements provinciaux qui sont très actifs dans l'établissement de règlements et bien souvent, il peut y avoir des conflits entre les provinces et le gouvernement fédéral. Je ne crois pas qu'un ombudsman ou un comité du Parlement réglerait ce problème. Avez-vous des suggestions sur la façon de le résoudre? Quel genre de processus pourrait résoudre ce problème?

Et bien sûr, tous les ministères répondent: «Eh bien, nous nous réunissons pour discuter de la question et nous arrivons à une conclusion entre nous». «Au diable», voilà ma réponse.

Toutefois, sur ce point, nous sommes toujours aux prises avec le problème auquel vous essayez de répondre; mais je viens juste de vous mettre un bâton dans les roues et je suis curieux de voir comment vous allez y répondre.

M. Boggs: Laissez-moi essayer de répondre.

Nous croyons qu'il y a réellement un conflit entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans certains domaines et nous sommes en quelque sorte déçus que le Conseil économique ait évité d'étudier cette question dans leur étude, et nous avons une bonne raison. Quoiqu'il en soit, il y a des propositions précises quelque part dans ces documents.

L'une des choses que nous avons proposées dans les cas où il y a un problème d'application des règlements à plusieurs

[Texte]

federal body set umbrella regulations and have it administered at the provincial level. There are a number of examples of that working reasonably well.

We have not been bold enough to tackle the distribution of powers between the federal and provincial governments but we think there clearly is a way to co-operate—again, it is attitudinal—and that has another benefit, if we could ever get to that point.

Right now, if you do business in ten different provinces, you get ten different regulations addressing the same problem. Hopefully, you are, addressing some umbrella requirement here. That is a very, very serious problem that has not surfaced here, but if somewhere along the line we have some standards set and administered at the next level down, within the standards framework, maybe we can reduce that kind of problem. I do not think the ombudsman has a hope in hell of doing anything with that.

The Chairman: Do you have any horror stories on the problems of federal-provincial overlap or federal-federal overlap? This is one of the areas, quite frankly, where we have perceived it to be a problem but we have had trouble collecting empirical evidence of the extent of the problem.

Mr. Hughes: Yes, we have—and I am trying to dredge them up from my memory.

I know, for example, that in trucking there is a problem with federal and provincial regulations, a big problem. In energy development, I recall that we were told—and you may remember, Bill—that when companies sought to develop oil, in Alberta, there was the need to go through two sets of regulations, federal and provincial. Whether they were in conflict or not, I do not know, but the fact is that they were, to an extent, overlapping; to an extent, duplicating and causing unnecessary delays; and that was a big complaint at that time.

Those are two areas that I have in mind but I have not got specifics about them.

Mr. Boggs: The real problem, Mr. Chairman, is I think—and you will see this when you finally see the Economic Council report—that that issue has been rather gracefully sidestepped. It was originally in the terms of reference but people found it so political that it has been deliberately taken out.

Mr. Hughes: Yes, it was deliberately taken out.

The Chairman: Yes, and we have moved into it.

Mr. Hughes: Yes.

The Chairman: And I assume you feel that entrenchment of a charter of human rights in the constitution will not resolve all of those problems? Thank you.

Mr. Boggs: To comment there, I think the real problem—and we are starting to stray from the subject—the real problem is the growing balkanization of the free market. That has

[Traduction]

niveaux, c'est que l'organisme fédéral adopte des règlements cadres et qu'il les fasse ensuite appliquer au niveau provincial. Il existe plusieurs exemples de situations où cela fonctionne raisonnablement bien.

Nous n'avons pas été assez audacieux pour nous attaquer à la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux mais nous croyons qu'il y a clairement moyen de rétablir la collaboration—il s'agit encore d'un problème d'attitude—et il y aurait d'autres avantages, si nous pouvions en arriver à ce point.

A l'heure actuelle, si vous faites affaires dans 10 provinces, vous avez 10 règlements différents à appliquer au même problème. Nous croyons qu'un règlement cadre pourrait résoudre ce problème. C'est un problème très grave qui n'a pas fait surface ici, mais quelque part au cours du processus, quelqu'un établit des normes qui sont ensuite appliquées au niveau inférieur, mais il est peut-être possible de résoudre ce problème avec un cadre de normes. Je crois qu'un ombudsman n'aurait aucun espoir de pouvoir résoudre ce problème.

Le président: Avez-vous d'autres histoires d'horreur au sujet des problèmes de duplication entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou de duplication au sein du gouvernement fédéral? Il s'agit de l'un des domaines où nous avons perçu un problème mais nous avons eu des difficultés à recueillir des données sur l'étendue de ce problème.

Mr. Hughes: Oui, nous en avons et j'essaie de me creuser les méninges pour en trouver.

Je sais, par exemple, que dans l'industrie du camionnage il y a un problème très grave entre les règlements fédéraux et provinciaux. Dans le domaine du développement des sources d'énergie, je me souviens qu'on nous a dit—et vous vous en souviendrez peut-être Bill—que les compagnies qui voulaient faire de l'exploration pétrolière en Alberta devaient appliquer deux ensembles de règlements, l'un fédéral et l'autre provincial. Je ne sais pas si ces règlements sont en conflit mais le fait demeure qu'il y a duplication jusqu'à un certain point et que cela cause des retards inutiles. Cela a fait l'objet d'une plainte très sérieuse à cette époque.

Voilà deux exemples qui me viennent à l'esprit mais je n'ai pas plus de détails que cela.

Mr. Boggs: Le véritable problème, monsieur le président, est que je crois—et vous pourrez le constater vous-mêmes lorsque vous pourrez finalement voir le rapport du Conseil économique—que ce problème a été escamoté de façon très habile. Il faisait partie du mandat initial mais les gens ont trouvé qu'il était si politique, qu'il en a été délibérément retiré.

Mr. Hughes: Oui, il a été délibérément retiré.

Le président: Oui, et nous nous sommes engagés dans cette voie.

Mr. Hughes: Oui.

Le président: Et je suppose que vous croyez que l'enchâssement d'une charte des droits dans la constitution ne résoudra pas tous ces problèmes? Merci.

Mr. Boggs: Je crois que le véritable problème—et nous nous éloignons un peu du sujet—est l'augmentation constante du morcellement du marché libre. Nous avons déjà parlé de ce

[Text]

been talked about and kind of downplayed, but as you move across the country, you find more and more parochial and narrow interests developing. So the common market thrust is something that we are extremely strong on and we are frankly concerned that it is a growing problem.

But I think we are probably off topic at the moment.

• 1059

The Chairman: These provincial regulations and federal regulations come into conflict in various ways.

Mr. Hughes: Mr. Chairman, if I could just add a point.

If, as we have suggested, legislation were introduced with the draft regulations—and if they could not be drafted, then an outline of what was intended to be put in the regulations: there are examples of where it is almost impossible to understand the purport of an act without the regulations—if that were done, as a standing rule of parliamentary procedure, then at least you have, not a perfect device by a long shot, but you have one more method of Parliament itself looking at what the purview of that legislation plus regulations is, and being able to say, “Hey, wait. In New Brunswick, there is an act that does something like that, Mr. Minister. What are we going to do about overlap or contradiction?”

And the answer, because this is what we are really saying in our submission, is always going to be political. There has to be an agreement between the levels of government or between the different departments of a government as to how to dispose of the matter. But Parliament, if given some warning of it, could at least put pressure on and perhaps get an undertaking from the minister that that problem will be addressed, that an accord will be reached with the province of *x*. It is not a foolproof system but it is one more way of bringing the pressure on to civil servants to actually cause an agreement with the province.

The Chairman: We have heard the comment made a couple of times that the question of overlap duplication is a great theoretical problem but that, in the majority of cases, ad hoc arrangements have been worked out so that this theoretical problem is not one in practice: it does not create an excessive regulatory burden. Would you agree with that comment?

Mr. Boggs: I guess what you are suggesting is that people pragmatically have worked their way around the problems and I suspect there is some truth in that. I think that in the cases that are outlined in the cost of compliance study, for example, one of the ways that that was solved—one of the recommendations—was that where there was a multi-layer government problem, federal, provincial and even municipal, somebody was smart enough to say to the provincial authority, “Gee, we need somebody to lead us through this maze. Will you provide an in-house co-ordinator and we will work with that guy and he can tell us how we work the system, up and down.”

[Translation]

problème et il a été en quelque sorte minimisé, mais quand vous voyagez d'un bout à l'autre du pays, vous voyez de plus en plus d'esprits de clocher et d'intérêts étroits se développer. Nous sommes fermement convaincus de l'utilité d'un marché commun fort et nous sommes réellement préoccupés par ce problème.

Mais nous sommes probablement rendus loin de notre sujet en ce moment.

Le président: Ces règlements provinciaux et ces règlements fédéraux viennent en conflit de plusieurs façons.

M. Hughes: Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter un point.

S'il était possible, comme nous l'avons proposé, de déposer les projets de loi avec les projets de règlement correspondants—et s'ils ne peuvent pas être rédigés, alors avec un plan puisque l'on propose d'inclure dans les règlements: il y a eu des exemples de cas où il est à peu près impossible de comprendre la portée d'une loi sans voir en même temps les règlements—si cela était fait, comme règlement permanent de procédure parlementaire, alors vous auriez, non pas un instrument parfait, loin de là, vous auriez un moyen de plus qui permettrait au Parlement lui-même d'examiner l'objet du projet de loi et des règlements et quelqu'un pourrait dire: «Attendez un instant, au Nouveau-Brunswick, il y a une loi qui fait quelque chose de semblable, monsieur le ministre. Qu'allons-nous faire au sujet du conflit ou de la duplication?».

Et la réponse sera toujours politique, comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire. Il y a eu une entente entre les différents niveaux de gouvernement ou entre les différents ministères d'un gouvernement sur la façon de résoudre le problème. Mais le Parlement, s'il est prévenu d'une façon ou d'une autre, pourrait au moins exercer des pressions et peut-être obtenir un engagement de la part du ministre que le problème sera étudié, qu'un accord sera fait avec la province *X*. Ce n'est pas un système à toute épreuve mais il constitue un moyen utile d'exercer des pressions sur les fonctionnaires qui en viennent en fait à une entente avec la province.

Le président: Plusieurs personnes nous ont dit que la question de la duplication est un problème théorique et que dans la plupart des cas, des arrangements ad hoc ont été pris de sorte que ce problème théorique ne se présente pas en pratique: il ne crée pas un fardeau réglementaire excessif. Seriez-vous d'accord avec cette observation?

M. Boggs: Je crois que ce que vous voulez dire c'est que les gens se sont arrangés en pratique pour contourner les difficultés et il y a probablement une part de vérité là dedans. Je crois que les cas qui sont décrits dans l'étude sur les coûts d'observation, par exemple, une des solutions qui a été employée—une des recommandations—est que dans les cas où il y a un problème rattaché aux différents niveaux de gouvernement, fédéral, provincial et même municipal, quelqu'un est toujours assez habile pour convaincre l'autorité provinciale de la nécessité d'avoir un guide pour les conduire à travers ce brouillard. On disait au gouvernement provincial de fournir un coordonnateur sur place pour pouvoir travailler avec lui et pour qu'il

[Texte]

So, yes, people have managed their way around the problem. Whether it means that there is no problem, frankly I am not sure that we are prepared to say.

Do you have another point of view, Graeme?

Mr. Hughes: No.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I just want to respond to Mr. Hughes' suggestion about the effect of tabling regulations at the time of the enactment of legislation. I just want to make some comments but more for the record, so that you might take them into consideration or account when you leave here today.

I think the whole legislative process has swung back and forth like a pendulum over the years. Other lawyers can correct me if I am wrong but I think if you look at the statutes of Elizabeth, you will find that they provided great details of material and were very specific in their nature. I think we legislated parliaments, not only in Canada but in other parts of the Commonwealth and North America, again in another form of legislation which was to enact general statutory provisions and allow the detailed implementation of those general provisions to be implemented through regulations.

I think what has happened over the years is that the bureaucracy, the public service, have taken advantage of that technique of legislating by saying, in effect—and they did not get together as a group and hold a meeting and decide: it just crept into the system—by saying, “Ha! We can put those nice principles in the form of statutory provisions which will be acceptable to everybody and put the heavier stuff in the form of regulations subsequent to the enactment of the statutory provisions”. As often happens, that became the system. That has become the system in many of the provinces, and federally: you enact a statutory provision of a general nature in a statute of the Parliament of Canada and you sort of guess what they are going to do with it afterwards.

• 1055

Now, my answer to that is put the bureaucracy—and the bureaucracy can include the Prime Minister of Canada: I mean, it is not some director in a government department; there can be complicity right up to the Cabinet level, in my view—make the bureaucracy expose what they are doing before it actually becomes law, and you will accomplish the same system of checks that you do for general legislation. Because, after all, the real force there is just that it gets public exposure: it is there in Parliament; people read it; they get up and make speeches about it; read about it in the newspaper; and so on. And the people can get up in arms even over something like banning pop bottles or not banning them, as the case may be.

[Traduction]

puisse dire aux intéressés comment remonter et redescendre la pyramide.

Il est donc exact de dire que les gens se sont débrouillés pour contourner le problème. Toutefois, je ne suis pas sûr que je serais disposé à dire que cela signifie qu'il n'y a pas de problème.

Graeme, auriez-vous quelque chose à ajouter?

M. Hughes: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je voudrais simplement répondre à la proposition de M. Hughes lorsqu'il suggérait que les règlements soient déposés en même temps que le projet de loi. Je voudrais simplement faire quelques commentaires, principalement pour les fins du procès-verbal, afin que vous puissiez les prendre en considération après votre départ aujourd'hui.

Je crois que l'ensemble du processus législatif a fonctionné comme un pendule au cours des dernières années. D'autres avocats pourront me corriger si je me trompe, mais je crois que si vous examinez les lois du règne d'Elizabeth, vous allez trouver qu'elles énoncent une grande quantité de détails matériels et qu'elles étaient très précises. Je crois que, non seulement au Canada, mais également dans les autres parties du Commonwealth et de l'Amérique du Nord, que les Parlements ont adopté un autre genre de législation qui consiste à donner des dispositions générales qui seront ensuite complétées par règlements.

Je crois que ce qui s'est produit au cours des années est que la bureaucratie et la Fonction publique ont tiré avantage de cette technique législative en disant en fait—et ils n'ont pas fait une réunion pour le décider, c'est simplement quelque chose qui s'est infiltré dans le système—en disant, «Ah! Nous pouvons énoncer tous ces beaux principes sous forme de dispositions législatives qui plairont à tout le monde et prendre les mesures moins populaires dans des règlements par la suite». Comme cela se produit souvent, c'est devenu la règle. Cela est devenu la règle dans plusieurs provinces et au gouvernement fédéral: vous adoptez des dispositions générales dans les lois du Parlement du Canada et vous devinez en quelque sorte ce qu'il en adviendra par la suite.

Ma réponse à cela est que vous devez prendre la bureaucratie—et cela comprend le premier ministre du Canada, il ne s'agit pas simplement d'un vague directeur dans un ministère du gouvernement, car à mon avis il peut y avoir une complicité jusqu'au niveau du Cabinet—vous prenez donc la bureaucratie pour l'obliger à exposer ce qu'elle va faire avant que cela ne devienne loi et vous aurez le même genre de garanties que celles que vous avez pour la législation. En fin de compte, ce qui est vraiment important est que ces choses sont divulguées publiquement: elles sont là devant le Parlement, les gens les lisent, ils font des discours à leur sujet et lisent des articles dans les journaux et ainsi de suite. Les gens ont ainsi l'occasion de s'élever contre l'interdiction des bouteilles de boisson gazeuse ou de quelque chose du genre, selon le cas.

[Text]

I think that is just another way of saying throw light on the situation; and when you throw light on the situation, you will be a long way towards resolving the problem. But that is what I keep saying, that, no, you have got to do something a little more than that. You have got to throw light on the situation and then provide a forum in which the arguments and complaints can be made.

So, with due respect, Mr. Hughes, you are not really saying much when you say, "Table the regulations along with the statute". Does that mean that when you go before the committee, they could say, "Look, we are only dealing with the statutory provisions today. We will be dealing with the regulations later on, down the road". Or do you mean by that that tabling the regulations with the statute will mean that you then have a right in parliament to get up and say, "Look at these crazy regulations. They are destroying the economy of Canada".

The Chairman: It would be the latter, would it not?

Mr. Crosby (Halifax West): What happens after you do that?

Mr. Hughes: Well, just to clarify that point, then, it was with the intention of members of Parliament, as well as the interested parties, knowing with some certainty what the bill means. There are examples of your just not knowing what the bill means.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me stop you and give you an example.

If they had tabled that regulation which gave farmers priority number two, when they tabled the energy supplies allocation bill, or whatever it is called, let me tell you that Parliament would have gone on for months before that regulation would ever have passed in Parliament, because any regulation that gives farmers a second priority to—with all due respect—manufacturers is not going to get through Parliament very quickly.

Mr. Cook: There is one other factor you should realize with that, if I can pose it with my cynical approach to things.

If the minister tables a set of regulations, his reputation is then on the line. He is not likely to change any of that and admit that he has been wrong or that his department has been wrong in this, that and the other thing. But if you can take it away from Parliament, off to a committee or something where they can take a look at the thing, then you do not get the same public exposure to the thing: the minister does not have to take the fixed position that he would have to as a minister of the Crown in Parliament, where they could be hitting him with "Farmers are second-class citizens." I would suggest that departments would have one hell of a time ever getting their regulations to the point where the minister was prepared to put his neck on the line over a set of regulations under some legislation.

So that has got to be the secondary stage, in a realistic sense, in my view, anyway.

[Translation]

Je crois qu'il s'agit simplement d'une autre façon de faire la lumière sur le sujet et, en le faisant, vous facilitez grandement la solution du problème. Mais, ce que je dis depuis toujours, c'est qu'il est nécessaire de faire un peu plus que cela. Il faut faire la lumière sur le sujet et il faut ensuite fournir un forum où les arguments et les plaintes pourront être entendus.

Alors, avec tout le respect que je vous dois, monsieur Hughes, vous ne dites pas vraiment grand chose lorsque vous proposez de déposer les règlements avec le projet de loi correspondant. Cela signifie-t-il que lorsque vous comparez devant le Comité il pourrait dire: «Écoutez, aujourd'hui nous n'allons examiner que les dispositions statutaires. Nous examinerons les règlements plus tard». Ou peut-être vous voulez dire qu'en déposant les projets de règlement avec le projet de loi vous donnez le droit à quelqu'un de se lever en Parlement et de dire «Regardez-moi ces règlements stupides, ils détruisent l'économie du Canada».

Le président: Ce serait plus tard, n'est-ce pas?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Qu'est-ce qui arrive après?

M. Hughes: Eh bien, simplement pour éclaircir ce point, c'était l'intention des parlementaires et des parties intéressées de savoir de façon certaine ce que le projet de loi signifie. Il y a des cas où vous ne savez tout simplement pas ce que le projet de loi signifie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de vous donner un exemple.

S'ils avaient déposé le règlement qui accordait la deuxième priorité aux fermiers, au moment où ils ont déposé le projet de loi sur la répartition des approvisionnements d'énergie, laissez-moi vous dire que ce règlement aurait traîné pendant des mois au Parlement avant d'être adopté, parce que tout règlement qui accorde aux fermiers une deuxième priorité—sauf le respect que je dois aux manufacturiers—ne peut pas être adopté par le Parlement très rapidement.

M. Cook: Il y a un autre facteur dont vous devez également tenir compte, si je puis vous l'indiquer avec mon cynisme habituel.

Si le ministre dépose un projet de règlement, il met sa réputation en jeu. Je ne crois pas qu'il acceptera des changements ou qu'il admettra qu'il s'est trompé ou que son ministère a fait erreur et ainsi de suite. Mais vous pouvez sortir votre projet du Parlement, l'envoyer devant un comité ou quelque chose du genre, où il peut être examiné sans que toute la population ait les yeux rivés sur lui. Le ministre n'est pas obligé de prendre une position déterminée comme il doit le faire en tant que ministre de la Couronne devant le Parlement, où on pourrait lui reprocher publiquement de traiter les fermiers comme des citoyens de deuxième classe. Je crois que les ministères auraient beaucoup de difficulté à amener le règlement au point où le ministre serait disposé à mettre sa réputation en jeu sur une question de règlement adopté en vertu d'une loi.

Cela doit donc être une deuxième étape, d'une façon réaliste, à mon avis tout au moins.

[Texte]

Mr. Boggs: I think we are assuming that the parliamentary subcommittee or something like that is the vehicle where these things would be tabled and handled and not Parliament generally, where, we agree, the system bogs down.

This is probably a bad example—and I do not know whether any of you gentlemen are on the banking committee, but there could not be anything worse—but the industry I represent has been hammering, ever since day one, to get a particular definition of a particular process, and it has been in and out about four times; and the answer is that it will get taken care of by regulation, and then we say, “Fine. Please let us see the regulations before they are promulgated”, and . . .

The Chairman: Which specific one was this?

Mr. Boggs: The one about data processing: allowing the banks to provide data processing services; and the definition of what is a data processing service is a hell of a problem.

The Chairman: Yes.

Mr. Boggs: But it is written, sort of, that you have to put in regulations to prevent them doing certain things, rather than starting with an umbrella which says they cannot do it unless we put it in regulations to allow them to do things.

• 1100

The Chairman: Just to digress a bit. I am on that committee and we did insist at certain stages that the minister table draft regulations because they contained the substance of what was going to be done; and it proved to be extremely helpful in dealing with certain of the provisions of the Bank Act. So I can support that very enthusiastically.

Can I ask you a question about another area you have raised, and this has been a contentious one for the committee: it is that of appeals from regulatory agencies or boards or tribunals to Cabinet. As you are aware, there are two boards right now, the CTC and the CRTC, where there is provision for appeals of their decisions to Cabinet. Just talking in the abstract, do you feel that there should be an appeal from every board and tribunal to Cabinet?

Mr. Boggs: Our answer is no—am I right, Graeme?

Mr. Hughes: I am glad to hear it, yes.

The Chairman: You have indicated here, on page 9:

Cabinet should have authority to review agency decisions on the basis of policy.

Mr. Hughes: We were thinking there of the CRTC and the CTC under the new bills coming down where they have the power, now, to make policy directives.

[Traduction]

M. Boggs: Je crois que nous présumons que le comité parlementaire ou quelque chose du genre est l'endroit où ces choses devraient être déposées et étudiées et non au Parlement en général, ce qui est, nous en sommes convenus, l'endroit où le système se congestionne.

Je vais probablement vous donner un mauvais exemple—et je ne sais pas si quelqu'un d'entre vous fait partie du comité sur les banques, mais il n'existe rien de pire—mais l'industrie que je représente essaie depuis le début d'obtenir une définition d'un processus particulier et la question s'est posée environ 4 fois. La réponse est que cela sera fait par règlement et alors nous demandons de voir les règlements avant qu'ils ne soient établis et . . .

Le président: De quel règlement s'agit-il?

M. Boggs: Le règlement sur le traitement des données: celui qui permet aux banques de fournir des services de traitement des données; la définition de ce qui constitue le traitement des données est un énorme problème.

Le président: Oui.

M. Boggs: Mais il est en quelque sorte écrit que vous devez prévoir des dispositions dans les règlements pour les empêcher de faire certaines choses, plutôt que de commencer avec une disposition cadre qui dirait qu'ils ne peuvent pas faire quelque chose à moins que ce ne soit permis par règlement.

Le président: Permettez-moi d'ouvrir une petite parenthèse pour vous dire que je fais partie de ce comité et que nous avons insisté à certains moments pour que le ministre dépose les projets de règlement parce qu'ils devaient contenir l'essentiel de ce qui devait être fait et cela s'est avéré extrêmement utile pour l'examen de certaines dispositions de la Loi sur les banques. Je puis donc appuyer cette proposition avec beaucoup d'enthousiasme.

Puis-je vous poser une question sur un autre sujet que vous avez mentionné, et il s'agit d'une question assez épineuse pour le comité: il s'agit de la question des appels des décisions des organismes ou commissions de réglementation au Cabinet. Comme vous le savez, il existe deux organismes à l'heure actuelle, la CTC et le CRTC, pour lesquels il existe des dispositions qui prévoient des appels de leurs décisions au Cabinet. A titre simplement théorique, croyez-vous qu'ils doivent y avoir un appel de toute décision d'un organisme ou d'un tribunal administratif au Cabinet?

M. Boggs: Notre réponse est négative, n'est-ce pas, Graeme?

M. Hughes: Je suis heureux de l'entendre, oui.

Le président: Vous avez indiqué à la page 9:

Le Cabinet devrait avoir le pouvoir de réviser les décisions des organismes pour voir si elles sont conformes à ses politiques.

M. Hughes: Nous pensions ici au CRTC et à la CTC pour lesquels de nouveaux projets de loi prévoient qu'ils auront le pouvoir de faire des énoncés de politique.

[Text]

The Chairman: So you would, basically, allow that right of appeal to the two present tribunals that have it, the CTC and the CRTC, probably?

Mr. Hughes: Truly, that was all we had in mind when we wrote it.

The Chairman: Okay.

We get differing opinions from various people who appear before us. Some feel that the right of appeal denies the raison d'être of having a board: independent experts who can make a decision and keep the political heat off the department; other people feel that it is essential, because Cabinet is responsible to Parliament, et cetera, et cetera, that Parliament should have that right to introduce its own policies and be held accountable for them in the public and political forum.

This is a tough one for us to cope with. Do you have any comments?

Mr. Boggs: Other than that we know it is tough, and that we think that somehow the appeal should be limited to a policy appeal rather than a specific judgment in a specific . . .

The Chairman: We have had some recommendations in this area that government should make much greater use of policy directives: whether they come after the decision is made, or before or during the course of a hearing, is another issue, but that if Parliament could make its wishes of a policy nature known to a tribunal before the decision is made, perhaps it would help the tribunal itself.

Mr. Hughes: If I could just comment on some of those points.

The trouble with policy directives is that they have a *de facto* legislative effect and unless they have been through some sort of legislative process—unless they have been debated, for example, in Parliament—in effect you are doing through the back door what you did not do through the front door. So I think our first position is that, to the extent policy directives are used, there should be some mechanism whereby Parliament can consider them, debate them, before they are put into final form, recognizing that by their nature as an instrument, they are going to be set by the government alone. But they should be subject to a parliamentary scrutiny. That would be our first point, I think.

The second point is that if they are used—and let us confine ourselves to the CRTC and CTC at the moment—if they are used, then Cabinet should not have the right to do what it has mandated the tribunal to do: namely, to consider the facts of a case in the light of that policy directive. Therefore we say that Cabinet should only have the right to reject or approve the decision, not vary it. Variation is a question of applying your mind to the facts of the case in the light of the policy directive, which function has been given to the tribunal. So leave it with the tribunal.

[Translation]

Le président: Alors, essentiellement, vous accorderiez ce droit d'appel aux deux tribunaux administratifs qui l'ont à l'heure actuelle, c'est-à-dire la CTC et le CRTC, probablement?

M. Hughes: C'est exactement à quoi nous pensions quand nous l'avons écrit.

Le président: Très bien.

Les gens qui comparaissent devant nous ont diverses opinions. Certains pensent que le droit d'appel détruit la raison d'être des organismes: des experts indépendants qui peuvent rendre des décisions et tenir les ministères à l'abri des conflits politiques. D'autres personnes croient que c'est essentiel parce que le Cabinet est responsable devant le Parlement, et ainsi de suite, que le Parlement devrait avoir le droit d'établir ses propres politiques et en être responsable devant la population et les milieux politiques.

Voilà un difficile problème. Avez-vous des commentaires?

M. Boggs: En dehors du fait que nous savons que c'est un problème difficile et du fait que nous pensons que l'appel devrait être limité aux questions de politique générale plutôt que de s'appliquer à des cas particuliers . . .

Le président: Certaines personnes ont proposé que le Gouvernement fasse un usage beaucoup plus extensif des énoncés de politique: qu'ils viennent avant ou après une décision, ou avant ou pendant une audience, c'est une autre question, mais si le Parlement pouvait faire connaître ses vues sur les questions de politique générale à un tribunal administratif avant qu'il ne rende une décision, cela aiderait peut-être le tribunal lui-même.

M. Hughes: Je voudrais commenter un peu ces points.

Le problème avec les énoncés de politique est qu'ils ont un effet législatif *de facto* et à moins qu'ils n'aient franchi un quelconque processus législatif—à moins qu'ils ne soient débattus, par exemple, en Parlement—vous faites en réalité par derrière ce que vous devriez faire par devant. Je crois donc que notre première position est que, dans la mesure où il doit y avoir des énoncés de politique, il devrait exister un genre de mécanisme qui permettrait au Parlement de les examiner, d'avoir un débat à leur sujet avant qu'ils ne soient finalisés, pour reconnaître que d'après leur nature, ils vont être établis par le Gouvernement seul. Mais ils devraient faire l'objet d'un examen parlementaire.

Notre deuxième point est que s'ils doivent être employés—et limitons-nous pour l'instant au CRTC et à la CTC—s'ils doivent être employés, alors le Cabinet ne devrait pas faire ce qu'il a demandé au tribunal administratif de faire, à savoir, considérer les faits d'un cas particulier à la lumière de l'énoncé de politique. Nous disons par conséquent que le Cabinet devrait avoir le pouvoir d'approuver ou de rejeter une décision, et non de la modifier. La modification de la décision implique que vous devez examiner les faits de l'affaire à la lumière de l'énoncé de politique, ce qui est un rôle qui a été dévolu au tribunal administratif. Il faut donc le laisser au tribunal.

[Texte]

The Chairman: How do you feel about the process that was used in the EP Air-CP Air Halifax-to-Toronto run? Mr. Cook has one feeling and Mr. Crosby has another. We need your help on this one. Just looking at it from the point of view of process: the CTC recommended that CP get the rights and Cabinet reversed that.

Mr. Boggs: This is a very personal opinion: I think that the Cabinet should not have taken that action. They, in effect, overturned what, supposedly, the expert judgment of what the right thing to be done was within the framework of policy. I think that was a fairly politically-motivated decision that was done for some other reason. Now, whether that should be denied Cabinet: I guess this is a pretty presumptuous thing to say but I think it should have been—and I am talking very personally, now.

• 1105

The Chairman: But you have indicated here that Cabinet should have authority to review agency decisions on the basis of policy, which is what they did on that decision. So, as you can see, there is a certain amount of ambiguity here.

Mr. Hughes: I hope that this is not a distinction without a difference. We are saying that the appeal on policy should be on the basis that the policy was not implemented.

The Chairman: Or that there was a policy before the board which the board . . .

Mr. Hughes: Did not implement.

The Chairman: . . . did not take into consideration?

Mr. Hughes: And so the consideration goes back to the board. Perhaps the policy has to be clarified in some way, I am not sure of that, but the actual decision-making process has been mandated to another tribunal and, as Mr. Boggs said, it should not be supplanted *ex post facto* by Cabinet. I mean, that is a systemic approach to it and what we are saying is that perhaps you get decisions you do not like out of that. Well, if you get too many of those decisions, you are going to change the total system; but do not keep intervening on an *ad hoc* political basis because the system is not working.

Mr. Boggs: You see, neither of us would be very good politicians.

Mr. Crosby (Halifax West): All of this is proof that dialogue is planned in accordance with the amount of time available in which to speak.

But just on the CP-EPA thing, which is quite interesting—and you may not be aware of it, Mr. Boggs, but I was the advocate of EP Air, I think everywhere I went, with many others as well, of course—but just on the narrow issue, the CTC decided the issuance of rights on the basis of what they said was a policy announced by the honourable Jean Marchand. Now, one might ask, if it is not being political, what relevance does that have to 1980?

[Traduction]

Le président: Que pensez-vous du procédé qui a été employé dans l'affaire EP Air-CP Air pour le trajet Halifax-Toronto? M. Cook a une opinion et M. Crosby en a une autre. Nous avons besoin de votre aide sur ce point. Si nous l'examinons simplement du point de vue du processus; la CTC recommande que CP obtienne les droits et le Cabinet a renversé la décision.

M. Boggs: Voici une opinion très personnelle: je crois que le Cabinet a fait erreur. Il a en fait renversé une décision qui a été prise par des experts dans le cadre de la politique. Je crois que c'était une décision passablement politique qui a été prise pour d'autres raisons. Je crois qu'il serait très présomptueux de dire que ce droit devrait être enlevé au Cabinet mais je trouve qu'il aurait dû l'être—mais il s'agit d'une opinion très personnelle.

Le président: Mais vous avez indiqué ici que le Cabinet devrait avoir le pouvoir de réviser les décisions des organismes à la lumière des énoncés de politique, et c'est ce qu'il a fait avec cette décision. Comme vous pouvez le voir, il y a là une certaine ambiguïté.

M. Hughes: J'espère qu'il ne s'agit pas d'une distinction où il n'y a pas de différence. Nous disons que l'appel fondé sur la politique devrait servir à voir si la politique a été appliquée.

Le président: Ou que l'organisme a été saisi d'une politique et . . .

M. Hughes: Ne l'a pas appliquée.

Le président: . . . ne l'a pas prise en considération?

M. Hughes: Alors, la prise en considération revient à l'organisme. Il y a peut-être lieu d'éclaircir la politique, je n'en suis pas certain, mais le pouvoir de prise de décision a été confié par un mandat à un autre tribunal et, comme l'a indiqué M. Boggs, il ne devrait pas être remplacé après le fait dans son rôle par le Cabinet. Il s'agit d'une approche globale et nous disons que vous n'en retirez peut-être pas les décisions que vous voulez. Eh bien, si vous obtenez trop de décisions que vous n'aimez pas, vous allez changer tout le système mais vous ne pouvez pas intervenir à tout bout de champ d'après vos besoins politiques, parce que de cette façon, le système ne fonctionne pas.

M. Boggs: Vous voyez, nous ne ferions pas de très bons politiciens tous les deux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Tout cela prouve que le dialogue est planifié en fonction du temps disponible.

Mais au sujet de l'affaire CP-EPA, qui est très intéressante—et vous ne le savez peut-être pas, monsieur Boggs, mais j'étais l'avocat de EPAir, je crois que partout où je suis allé, avec de nombreuses autres personnes également—mais simplement sur cette question précise, la CTC a décidé d'accorder des droits d'après ce qu'ils considéraient comme une politique annoncée par l'honorable Jean Marchand. On peut se demander, s'il ne s'agit pas de faire de la politique, en quoi cela est pertinent en 1980.

[Text]

But quite apart from that, I think what really is at issue is that you can assume that deciding landing rights in Toronto and Halifax involves a right or a wrong decision. I, personally, do not believe you can make that assumption: it is not a right or wrong decision; and if it is not a right or wrong decision, then Cabinet ought to have the pure administrative authority to come in and say, "Well, that is interesting, gentlemen, but here is what should happen", or: "here is what is going to happen". In areas where you are coming close to a right or wrong decision, then that is entirely different. So, to me, it becomes a matter of classification.

Now, lot of people, including the Halifax Chamber of Commerce, were classifying that as a right or wrong decision. I was through the whole hearings and I just dispute that. All you could do was agree to disagree, because it was a case of whether you wanted this set of principles or that set of principles, if you wanted to be guided by principles.

There are other areas, and I will give you another area: cablevision licences. Can anybody here or elsewhere claim that the granting of cablevision licences is a right or a wrong decision, even though they sit there, and hold an inquiry, and talk and have evidence and so on. It is unrealistic to say that.

Mr. Hughes: But the trouble with the classification of right and wrong being the criterion is that you are going to swamp Cabinet with a large number of decisions, which are now made at an administrative level because they are not right and wrong decisions: they are essentially policy decisions; and it is because they are difficult policy decisions that they are given to the board in the first place.

So we go back, as I said, to a sort of systemic approach to it, that if you have adopted the system of giving difficult policy decisions to tribunals, then go with that system. Providing you have injected a new element by policy directives, which is the environment in which the decision can be made, let us live with that system.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, Mr. Hughes—and I did not want to interrupt you because I am very interested in what you have to say on all subjects—but what we are really talking about in that situation is a delegation of authority.

The CTC gets the right to grant a licence to plan in a certain place from the Cabinet. They say: "Okay, you guys go ahead and do it; and if we do not like what you are doing, we will over-rule you." That is a delegation of authority.

In the same way, they delegate authority to grant a cablevision licence; but that is a lot different from saying that cablevision must carry 60 per cent of Canadian content or must have a certain amount of local programming. I make that distinction, anyway, and I think it is present in the legislation.

[Translation]

Cependant, dans un autre ordre d'idées, ce qui est vraiment en question est que vous pouvez présumer que la décision d'accorder des droits d'atterrissage à Toronto et à Halifax implique une bonne ou une mauvaise décision. Personnellement, je ne crois pas que vous pouvez faire cette présomption: il ne s'agit pas d'une bonne ou d'une mauvaise décision et si c'est le cas, le Cabinet devrait avoir le simple pouvoir administratif d'intervenir et de dire: «Eh bien, messieurs, cela est très intéressant, mais voici ce que vous devez faire.» Ou; «Voici ce qui va se produire.» Dans les domaines où vous êtes près d'une décision bonne ou mauvaise, il s'agit d'une situation totalement différente. A mon avis, cela devient une question de classification.

Cependant, un grand nombre de personnes, y compris la Chambre de commerce d'Halifax, classaient cette décision dans la catégorie des décisions bonnes ou mauvaises. Cela s'est produit tout au long des audiences et c'est ce que je conteste. Toute ce que vous pouvez faire, c'est d'être en accord ou en désaccord, parce qu'il s'agissait de décider si vous vouliez appliquer un groupe de principes ou un autre, si vous appliquiez des principes.

Il y a d'autres domaines et j'aimerais vous en donner un autre exemple: les licences de câblodistribution. Quelqu'un peut-il soutenir que le fait d'accorder une licence de câblodistribution peut constituer une bonne ou une mauvaise décision, même s'ils sont là, font une enquête, en discutent et reçoivent des éléments de preuve et ainsi de suite. Ce n'est pas réaliste.

M. Hughes: Mais le problème avec les catégories de décisions qui peuvent être considérées comme bonnes ou mauvaises, est que vous allez submerger le Cabinet avec un grand nombre de décisions qui sont maintenant prises au niveau administratif parce qu'il ne s'agit pas de décisions d'opportunité: elles sont essentiellement des décisions de principe et c'est précisément parce qu'elles sont des décisions difficiles à prendre qu'elles ont été confiées à un organisme au départ.

Nous revenons donc, comme je l'ai dit, à un genre d'approche globale où, si vous avez établi un système qui consiste à confier les décisions de principe difficiles à des tribunaux administratifs, alors suivez le système. Si vous avez injecté un nouvel élément avec un énoncé de principe, voilà le milieu dans lequel la décision doit être prise, et nous devons vivre avec le système.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je regrette, monsieur Hughes—et je ne voulais pas vous interrompre parce que je suis très intéressé par ce que vous avez à dire sur tous les sujets—mais je crois que ce dont nous parlons réellement dans cette situation est une délégation de pouvoirs.

La CTC a reçu le droit d'accorder des licences pour faire une certaine planification à la place du Cabinet. Ils disent: «Très bien, vous allez me faire cela et si nous n'aimons pas ce que vous faites, nous changerons vos décisions». Voilà ce qui constitue une délégation de pouvoirs.

De la même manière, ils délèguent le pouvoir d'accorder des licences de câblodistribution; mais il y a une grande différence entre cela et le fait de dire que l'industrie du câble doit être canadienne à 60 p. 100 ou doit avoir un certain pourcentage

[Texte]

Excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: No, that is fine. But could I get back to something else.

If you have any of these horror stories that you have presented to other groups, or whatever, of federal-provincial overlap, we would sure appreciate it if you would get back to us with some examples of those. That would be very helpful.

There are a couple of major thrusts that I have gathered from reading your report and from what you have said to us today. Number one is the need for better and more consultation; and number two is the much-enhanced role for Parliament in the whole process of regulations, including prior review by Parliament or committee, the sunset review, draft regulations, the SEIAs; and that is in spite of your caution which was expressed in the form of a scatological analogy towards what Parliament is presently doing. So we would probably have to revamp committees on Parliament in order to make this effective—in order to be able to implement your recommendations for an enhanced role for Parliament.

Mr. Hughes: That is my view.

The Chairman: Okay.

Mr. Hughes: Otherwise it would be pro forma.

The Chairman: Could I ask you one other question on your regulatory council: What would this regulatory council do? You have mentioned it at the bottom of page 10 in four lines: "... be established to monitor the implementation of reformed procedures". Let us say that our task force, or whatever other group, came out with an amended process for regulations: then are you looking for some policing agency to make sure that departments and agencies do conform to these recommendations?

Mr. Boggs: Mr. Chairman, I think our suggestion on this one was that rather than an on-going, perhaps an interim arrangement, what we are talking about, I think, are some fairly massive changes in the way we, business and government, do business together; that it might be worthwhile to have a consultative body for a period of time to help the process of getting both parties to do what they think they should do now. That may be a totally stupid idea but it is not unheard of. In one of the provinces we have been working with, they have set up such a body...

The Chairman: In Ontario?

Mr. Boggs: ... to help the process. There is that one in Ontario, and there is an official format set up in New Brunswick.

I think we go back again to the fact that as much as anything, we are talking about an attitudinal problem, plus a whole bunch of procedural problems; and this might be a useful vehicle for helping both parties during this transition. I do not think we are looking on it as a continuing tribunal, appeal court and that kind of thing, unless I misunderstand.

[Traduction]

de programmes locaux. Je fais néanmoins cette distinction et je crois qu'elle se retrouve dans la loi actuelle.

Excusez-moi, monsieur le président.

Le président: C'est très bien, il n'y a pas des problèmes. J'aimerais revenir un instant sur un autre point.

Si vous connaissez d'autres histoires d'horreur que vous avez racontées à d'autres groupes dans le domaine de la duplication fédérale-provinciale, nous aimerions bien que vous puissiez revenir un peu plus tard pour nous les donner. Ce serait très utile.

J'ai relevé plusieurs points importants à la lecture de votre rapport et au cours de nos discussions aujourd'hui. Le premier est qu'il est nécessaire d'avoir plus de consultations et de consultations de meilleure qualité; le deuxième est qu'il y a eu lieu de revaloriser le rôle du Parlement dans le processus de réglementation, y compris une révision préliminaire par le Parlement ou un de ses comités, une révision crépusculaire, des projets de règlement et des analyses AISE, et cela, malgré la mise en garde que vous avez faite au moyen d'une analyse scatologique que ce que le Parlement fait à l'heure actuelle. Il faudrait probablement restructurer les comités du Parlement pour rendre cela efficace, pour être en mesure de donner suite à vos recommandations sur la revalorisation du rôle du Parlement.

M. Hughes: C'est mon avis.

Le président: Très bien.

M. Hughes: Autrement, ce ne serait que pour la forme.

Le président: Pourrais-je vous demander une autre question au sujet de votre conseil de la réglementation: quel serait le rôle de ce conseil? Vous l'avez mentionné en 4 lignes à la fin de la page 10: «... soit établi pour surveiller l'application des réformes en matière de procédures». Supposons que notre groupe ou un autre groupe propose une procédure modifiée pour l'établissement des règlements: pensez-vous alors à un organisme de surveillance qui s'assurerait que les ministères et les organismes appliquent ces recommandations?

M. Boggs: Monsieur le président, je crois que nous pensions plutôt à un organisme temporaire, plutôt qu'à un organisme permanent, car nous envisageons des changements très importants dans la nature des rapports qui existent entre le gouvernement et le monde des affaires; il pourrait être utile d'avoir un organisme consultatif pour un certain temps pour aider les deux parties à mettre les réformes en pratique. Il peut s'agir d'une idée totalement ridicule, mais il s'agit d'une idée nouvelle. Dans l'une des provinces avec lesquelles nous avons travaillé, il y avait un organisme semblable...

Le président: L'Ontario?

M. Boggs: ... pour faciliter la mise en œuvre du processus. Il y en a un en Ontario et il y a une procédure officielle d'établie au Nouveau-Brunswick.

Je pense que nous revenons encore une fois, plus que jamais, à un problème de changement d'attitude, plutôt qu'à toute une gamme de problèmes de procédure. Cet organisme pourrait constituer un moyen utile de faciliter la tâche des deux parties pendant la période de transition. Je ne crois pas que nous le

[Text]

The Chairman: Am I wrong, in dealing with the Ontario situation, when I say that their counsel has helped make inputs to the government in areas where regulations could be improved—has served sort of as a lightning rod and as an ombudsman and as a vehicle for inputting to the Ontario government in the field of regulatory reform?

Mr. Boggs: A little bit; but again, considered as an interim vehicle to sort of start the process. What we are suggesting, I think . . .

The Chairman: Have you found it helpful and effective?

Mr. Boggs: I believe so.

The Chairman: Okay.

Are you familiar with the one in Nova Scotia?

Mr. Boggs: Well, as I understand it, that is totally a business task force that the government has set up while saying: "Come in with ideas of things we should be doing". It is not a joint effort, as I understand it. I really do not like the planning on that one.

The Chairman: You like the joint effort approach.

Mr. Boggs: I think that with the right will and the right people, it could not help but be more helpful. I think that the Ontario one is a prototype but it may not be the one that should be adopted, because we are not in support of the appeal to the ombudsman mandate. We are looking at a bridging vehicle to get the process working.

The Chairman: Good.

Any further questions? No? Well, in conclusion I would like to say a couple of things.

First of all, I echo Mr. Crosby's comments on the responsiveness of your comments. I think a lot of us are thinking along a lot of the lines that you have brought forward, and I think one of the things that is going to be very important, in the light of your comments that regulatory reform is an attitudinal problem as much as a process problem, is that the support that you have given us to date and the on-going support for this type of reform and change is going to be critical in changing attitudes.

• 1115

I would like to order that your submission be annexed to our record as an appendix. I would also like to announce that we will be meeting this afternoon with the Canadian Business Equipment Manufacturers Association in this same room at 3:30.

I would like to thank you again for the support you have given us right from the inception of this, and for your undertaking to supply us with further information and to work with us in the future in this area. You have been most helpful to us. Thank you very much on behalf of all of us.

[Translation]

concevons comme un tribunal permanent, une cour d'appel ou quelque chose du genre, à moins que j'aie mal compris.

Le président: Aurais-je raison de dire, pour ce qui concerne la situation de l'Ontario, que leurs avocats ont apporté une contribution utile au gouvernement dans des domaines où les règlements pouvaient être améliorés—et ont servi de point de départ, d'ombudsman et de moyens d'impliquer le gouvernement de l'Ontario dans le domaine de la réforme de la réglementation?

M. Boggs: Un peu, mais encore une fois, il faut le considérer comme un moyen temporaire destiné à lancer le processus. Ce que nous proposons, je crois . . .

Le président: Avez-vous trouvé cela utile et efficace?

M. Boggs: Je le crois.

Le président: Très bien.

Connaissez-vous celui qui existe en Nouvelle-Écosse?

M. Boggs: Eh bien, si j'ai bien compris, il s'agit d'un groupe de travail du milieu des affaires constitué par le gouvernement à qui ce dernier a demandé des idées nouvelles sur la façon de faire les choses. Il ne s'agit pas d'une entreprise conjointe, d'après ce que j'ai compris. Je ne suis vraiment pas d'accord avec la planification de celui-là.

Le président: Vous préférez l'approche conjointe.

M. Boggs: Je crois qu'avec la volonté d'agir et les bonnes personnes, cela ne pourrait pas faire autrement que d'être utile. Je crois que celui de l'Ontario peut servir de modèle, mais il est possible qu'il ne soit pas indiqué de l'appliquer tel quel, parce que nous n'appuyons pas l'appel à l'ombudsman. Nous cherchons un moyen qui fera le pont entre les deux parties et qui pourra faire fonctionner le processus.

Le président: Très bien.

Y a-t-il d'autres questions? Non? Eh bien, en conclusion, j'aimerais faire quelques observations.

Premièrement, je me joins à M. Crosby pour vous féliciter de la qualité de vos commentaires. Je crois que beaucoup d'entre nous partagent vos idées, et je crois qu'une des choses qui sont très importantes, à la lumière de vos observations, est que la réforme de la réglementation est un problème d'attitude autant qu'un problème de procédure, et que le genre d'appui que vous nous avez donné et que vous continuerez à donner à ce genre de réforme contribuera énormément à changer les attitudes.

J'aimerais ordonner que votre mémoire soit inclu dans nos archives comme annexe. J'aimerais également annoncer que, cet après-midi, nous allons rencontrer la Canadian Equipment Manufacturers Association dans cette pièce à 15 h 30.

J'aimerais vous remercier encore une fois de l'empressement que vous avez manifesté dès le début et de l'engagement que vous avez pris de nous fournir de plus amples informations et de travailler encore avec nous à l'avenir. Vos commentaires nous ont été très utiles, je vous remercie en mon nom personnel et au nom de tous les autres membres du Comité.

[Texte]

The meeting stands adjourned until 3:30.

[Traduction]

La séance est ajournée jusqu'à 15 h 30.

• 1539

The Chairman: Please come to order. We are continuing our reference under regulatory reform. Today we have with us Mr. Murray, President of the Canadian Business Equipment Manufacturers Association.

We have had a chance to look at your brief and we welcome you to our committee. We appreciate the effort that has gone into your presentation and we look forward to hearing from you and to being able to ask you questions, Mr. Murray. Thank you, very much.

Mr. G. G. Murray (President, Canadian Business Equipment Manufacturers Association): Thank you, Mr. Chairman. As indicated in our brief, we did put together a rather net submission and basically speaking we set forth our concerns in three areas, first of all the need to improve the government's assessment of proposed regulatory initiatives; secondly, the accountability of regulatory agencies and their role of policy making and thirdly, the need for compatibility of federal and provincial regulations.

• 1540

Gentlemen, I do not propose this afternoon to go through our submission; rather I feel I can best assist the efforts of your task force by describing in some detail a current situation which is very specific to our industry and which does give rise to the concerns we have expressed in our brief. I do not offer up this example with a view to offering precise solutions to the problem, but I think the environment I am about to describe does illustrate the complexity of the problem we face in our industry, and indeed I think also illustrates the fact that while procedural changes may be important, and indeed will be important, there is the need for some changes in the substantive approach to some of these problems as well.

Stated simply, we are concerned as to the role of regulatory agencies such as the CRTC in adjudicating on the scope of their regulatory jurisdiction and making fact decisions which really establish broad general policy. Before I go on, let me make it clear that what I am about to describe is not intended as any criticism of the activities of the CRTC. To the contrary, in our view the CRTC has done an admirable job in dealing with what we would certainly agree are a series of complex cases and in our opinion also they have carried out their deliberations in a very professional and objective fashion.

An hon. Member: But.

Mr. Murray: But we do believe the CRTC has been put in a very difficult position because of the current regulatory environment. In a nutshell, the CRTC in our opinion, is having to deal with a telecommunications environment which is vastly

Le président: A l'ordre s'il vous plaît. Nous continuons aujourd'hui avec notre examen de la réforme de la réglementation. Nous avons le plaisir d'avoir avec nous cet après-midi M. Murray, président du Canadian Business Equipment Manufacturers Association.

Nous avons eu l'occasion de lire votre mémoire et nous vous souhaitons la bienvenue au comité. Nous apprécions grandement l'énorme travail que vous avez fait dans votre présentation et nous serons très heureux d'entendre vos commentaires et de vous poser ensuite des questions. Merci beaucoup.

M. G. G. Murray (président, Canadian Business Equipment Manufacturers Association): Merci, monsieur le président. Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, nous avons indiqué le résultat net de nos délibérations et essentiellement, nous indiquons nos préoccupations dans trois principaux domaines. Premièrement, la nécessité d'améliorer l'analyse que le gouvernement fait des propositions de règlement; deuxièmement, l'imputabilité des organismes de réglementation et le rôle qu'ils jouent dans l'établissement des politiques, et troisièmement, la nécessité que les règlements fédéraux et provinciaux soient compatibles.

Messieurs, je n'ai pas l'intention de reprendre notre mémoire avec vous cet après-midi; je crois que je pourrais vous être plus utile en décrivant en détails une situation qui existe à l'heure actuelle et qui est très particulière à notre industrie, et qui est à la base des préoccupations que nous avons indiquées dans notre mémoire. Je ne vous décrirai pas cette situation en vue de vous proposer des solutions précises, mais je crois que le milieu que je vais vous décrire illustre bien la complexité du problème auquel nous faisons face dans notre industrie, et qu'il illustre bien, je crois, le fait que, bien que des modifications de procédure puissent être importantes et qu'elles seront en fait importantes, il est également nécessaire de revoir l'approche fondamentale avec laquelle ces problèmes sont abordés.

En simplifiant à l'extrême, nous sommes préoccupés par le rôle d'organismes de réglementation comme le CRTC dans les décisions qu'il prend dans son domaine de compétence en matière de règlements où il prend des décisions sur des cas particuliers qui deviennent en fait ensuite des énoncés de politique généraux. Avant d'aller plus loin, je voudrais clairement établir que la situation que je vais décrire n'a pas pour but de critiquer les activités du CRTC. Au contraire, le CRTC a fait à notre avis un travail remarquable dans un domaine qui est certainement très complexe, et à notre avis, il a également effectué ses délibérations d'une façon très professionnelle et objective.

Une voix: Mais.

M. Murray: Mais nous croyons que le CRTC a été placé dans une situation très difficile à cause du processus actuel de réglementation. En dux mots, à notre avis, le CRTC doit œuvrer dans le monde des télécommunications qui est totale-

[Text]

different from the environment which existed at the time the various acts setting out its powers and jurisdiction went on the statute books. Let me try to explain what I mean.

In recent years, as you are aware, the CRTC has dealt with a series of cases which have tried to determine the extent of competition in the field of telecommunications. These cases have come before the CRTC in the context of specific fact situations which the CRTC has been called to rule upon. Next spring again, as I am sure you know, the CRTC will be conducting public hearings to determine the extent to which and under what circumstances customer provided equipment can be attached to the telecommunications lines.

As I am sure you know, this inquiry results from an application which Bell Canada made to the CRTC requesting the CRTC to determine what the attachment policy should be for the attachment of customer provided equipment to the networks. Now, it is our view that the basic issue of attachment is clearly within the jurisdiction of the CRTC, since it is explicitly covered in Section 5 of the Bell Canada Act as amended, I believe, in 1968.

Therefore, the CRTC is empowered to hold this inquiry and make a decision on the rules which shall govern attachment of customer provided equipment to the Bell lines. Again, to repeat, in our view there is no question that they have the jurisdiction to promulgate the rules of attachment. However, any consideration of the attachment issue opens the door to several major questions which we feel must be addressed at the same time. This is where the role of the CRTC is far from clear. This is so because the role out there in fact has changed and is changing.

Basically, what we are talking about could be the restructuring of two major industries in Canada—the telecommunications industry which, for all practical purposes, is a regulated industry, and the business equipment industry, which is unregulated and highly competitive. Let me try to explain what I mean.

• 1545

The problem comes at us in three pieces. First, the provision of communication services—that is, telephone, telegraph and more recently telecommunications—has I think, traditionally had the characteristics of a natural monopoly. It required massive investment, there were economies of scale to be achieved, had the characteristics of a utility, and for these reasons the telecommunications industry has been a logical candidate for regulation. Indeed, I am not aware that anyone has been making a case for deregulation for telecommunications services.

The Chairman: Does communications include cable TV?

[Translation]

ment différent de ce qui existait à l'époque de l'adoption des diverses lois qui énoncent ses pouvoirs et sa compétence. Permettez-moi de m'expliquer un peu.

Au cours des dernières années, comme vous le savez, le CRTC a été saisi d'une série d'affaires qui avaient pour objet de déterminer l'étendue de la compétitivité dans le domaine des télécommunications. Le CRTC a été saisi de ces affaires dans le contexte de situations actuelles très précises sur lesquelles le CRTC a été appelé à prendre une décision. Le printemps prochain, comme vous le savez certainement, le CRTC tiendra des audiences publiques pour déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions les équipements fournis par les utilisateurs peuvent être branchés aux réseaux de télécommunications.

Comme vous le savez certainement, cette enquête résulte d'une demande que la société Bell Canada a fait au CRTC pour lui demander de déterminer la politique qui s'appliquera aux raccordements des équipements fournis par la clientèle aux réseaux. Nous estimons que la question fondamentale du raccordement est clairement à l'intérieur de la compétence du CRTC, puisque ce cas est expressément prévu par l'article 5 de la Loi sur Bell Canada telle que modifiée, je crois, en 1968. Par conséquent, le CRTC a le pouvoir de faire cette enquête et de prendre une décision sur les règles qui vont régir le raccordement des équipements fournis par les clients de Bell Canada aux lignes de la société.

Encore une fois, au risque de me répéter, à notre avis, il ne fait pas de doute que le CRTC a la compétence nécessaire pour établir les règles du raccordement. Toutefois, tout examen de la question du raccordement ouvre la porte à plusieurs questions de politique importantes, qui, à notre avis, doivent être tranchées en même temps. C'est là que le rôle du CRTC est loin d'être clair. C'est comme cela parce que le rôle a en fait changé et qu'il continue de changer.

Essentiellement, ce dont nous parlons pourrait bien être la restructuration complète de deux industries très importantes au Canada, l'industrie des télécommunications qui, à toutes fins utiles, est une industrie réglementée, et l'industrie des équipements de bureau, qui n'est pas réglementée et qui est un milieu très compétitif. Permettez-moi d'élaborer un peu plus.

Le problème se présente en trois parties distinctes. Premièrement, la fourniture de services de communication—c'est-à-dire le téléphone, le télégraphe et plus récemment, les télécommunications—à toujours eu, je crois, les caractéristiques d'un monopole naturel. Il requiert des investissements massifs, il est possible de faire des économies de grande échelle, et on retrouve les caractéristiques de services publics, et, pour ces raisons, l'industrie des télécommunications était un candidat tout indiqué pour la réglementation. En fait, je crois que personne n'a jamais prétendu que cette industrie ne devrait pas être réglementée.

Le président: Les communications comprennent-elles la câblodistribution?

[Texte]

Mr. Murray: I would think not, not for the purposes of my discussion, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Murray: I offer up the opinion that there is potentially some overlap between broadcasting and telecommunications when it comes to cable TV, certainly as you look down the road as to what the cable companies might want to do in the future.

I am not aware of anybody who is making a case to deregulate telecommunications, the provision of those telecommunication services, although there are several people who are making a case that there should be more competition within that regulated industry in the provision of these services. That, of course, was the subject of one of the hearings in front of the CRTC when CN and CP made application to be permitted to interconnect to the Bell system.

The first category of services are those that can best be described as the communications services themselves. But secondly, in order to provide these communications services, it was necessary to utilize certain telecommunications equipment, telephone hand sets, PBXs or the switchboards, as we call them, et cetera, because these devices were needed to carry out the communications function, that is the actual transmission of messages from one point to another.

Traditionally, these telecommunications devices have been provided by the carriers, the regulated common carriers, and indeed were included in their regulated tariffs. Accordingly, the carriers have enjoyed a monopoly over this class of equipment along with a monopoly over the provision of the actual communications services. However, in recent years, because of the major advances in technology, several other unregulated suppliers are now able to supply telecommunications equipment which can do the same job as these hand sets and these switchboards, and are often able to supply those with better performance and indeed at a lower price.

These suppliers are able to market their equipment directly to users in some other jurisdictions and, as you might expect, are now advocating that in Canada they should also be able to do the same thing, that they should be able to market their equipment, this telecommunications equipment, directly to the end user who then in turn should be able to attach to the carriers lines. So, with respect to this class of equipment which I describe as telecommunications equipment, these companies want the right to compete with Bell on even terms, and this is in part at least what the CRTC inquiry is about.

At the hearings next spring I am sure there will be a lot of evidence adduced by these companies claiming that they should be allowed to provide this equipment on even terms with the service. Now, on this score, somewhat understandably, the Bell has been resisting giving up some of its monopoly activities to these companies which are moving into this field, a field which is already solely occupied by the carrier. So

[Traduction]

M. Murray: Je ne croirais pas, du moins pas en ce qui concerne nos préoccupations immédiates, monsieur le président.

Le président: Merci.

M. Murray: Je crois qu'il y a peut-être une possibilité de duplication entre la radiodiffusion et les télécommunications dans le cas de la câblodistribution, surtout si on pense à ce que les compagnies de câblodistribution voudront peut-être faire dans l'avenir.

Je crois que personne ne prétend que les télécommunications devraient être moins réglementées, bien que plusieurs personnes prétendent qu'il devrait y avoir plus de concurrence dans cette industrie réglementée. C'était cela, bien sûr, l'objet des audiences devant le CRTC, lorsque le CN et le CP ont demandé l'autorisation de se brancher sur le système de Bell.

La première catégorie de services est celle que l'on peut décrire comme les services de communication eux-mêmes. Deuxièmement, toutefois, pour fournir ces services de communication, il est nécessaire d'utiliser certains équipements de télécommunication, des appareils téléphoniques, des centraux et ainsi de suite, parce que ces équipements étaient nécessaires pour transmettre les communications, c'est-à-dire pour faire passer un message d'un point à un autre.

Jusqu'à maintenant, ces équipements de télécommunication étaient fournis par les entreprises, les entreprises réglementées, et ils étaient même inclus dans leurs tarifs réglementés. Par conséquent, les entreprises ont joui d'un monopole sur cette catégorie d'équipement parallèlement au monopole qu'elles avaient sur la fourniture de services de communication. Toutefois, ces dernières années, à cause des progrès importants faits dans le domaine de la technologie, certains autres fournisseurs non réglementés sont maintenant en mesure de fournir des équipements de télécommunication qui peuvent faire le même travail que ces appareils et ces centraux, et ils sont souvent en mesure de fournir des équipements de meilleure qualité à des prix moindres.

Ces fournisseurs peuvent vendre leurs équipements directement aux usagers à certains endroits et, comme vous pouvez vous y attendre, ils prétendent maintenant qu'ils devraient pouvoir faire la même chose au Canada, qu'ils devraient pouvoir commercialiser leurs équipements, leurs équipements de télécommunication, directement aux usagers qui devraient, en retour, pouvoir se brancher sur les lignes des entreprises. Ainsi donc, en ce qui concerne cette catégorie d'équipements que j'ai décrite comme des équipements de télécommunication, ces compagnies veulent obtenir le droit de faire concurrence à la société Bell aux mêmes conditions, et l'enquête du CRTC porte au moins en partie là-dessus.

Aux audiences qui auront lieu au printemps prochain, je suis certain que ces compagnies produiront beaucoup de preuves pour démontrer qu'elles devraient pouvoir avoir la possibilité de fournir ces équipements aux mêmes conditions en même temps que le service. Toutefois, sur ce point, et c'est compréhensible, la société Bell refuse de céder une partie de son monopole à ces compagnies, qui envahissent maintenant ce

[Text]

we detect that there has been some reluctance on the part of the carriers to open up the field of telecommunications equipment to competition, and that is one of the things the CRTC is going to have to adjudicate upon at this current inquiry.

• 1550

Now, however, we come to what I can describe as the third piece of the puzzle. As we evolved from telegraph and telephone to telecommunications in our communications services, due largely to these rapid advances in technology, another industry was growing up alongside the telecommunications industry. Of course, I am referring to the business equipment industry. Originally business equipment was not designed to work in conjunction with telecommunications facilities on telecommunications lines. Originally business equipment was designed primarily to operate on a stand or on their own bases; but, again, due to advances in technology, many business machines are now able to communicate with each other using telecommunication lines.

They now have communication features which allow them to communicate back and forth across the network. However, in our view, business equipment is not telecommunications equipment. The primary purpose of business equipment is to perform business applications by manipulating and transforming data, or to carry out computing activities. The telecommunications features in a piece of business equipment are incidental to the primary function of the business equipment because, as I said, the primary function is to perform some kind of business application which actually manipulates and transforms data.

Now, as you know, the business equipment industry is not only unregulated, but it is highly competitive. Now clearly the Bell, as an astute business organization, saw some good business opportunities in the business equipment industry. I am not now talking about the telecommunications industry, I am talking about the business equipment industry. And so, in recent years, Bell has expanded its horizons beyond telecommunications and Bell is now marketing directly, or indirectly, in some cases through subsidiaries—wholly-owned subsidiaries—an extensive line of business equipment, not just telecommunications equipment.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Chairman. Mr. Murray keeps referring to Bell. Are you talking about the telephone company as such or are you talking about its other emanations?

Mr. Murray: I am talking about the Bell organization collectively. I said directly or indirectly meaning the Bell in its own right is marketing business equipment. The Bell, through some wholly-owned subsidiaries, is now marketing some business equipment. Northern Telecom markets Data-100 and . . .

[Translation]

champ d'activité, un champ d'activité occupé exclusivement jusqu'ici par l'entreprise de télécommunications. Nous avons donc constaté une certaine réticence de la part des entreprises de télécommunication à ouvrir le domaine des équipements de télécommunication à la concurrence, et c'est l'une des questions que le CRTC va devoir trancher au cours de son enquête.

Toutefois, nous en arrivons maintenant à ce que je pourrais appeler la troisième pièce du casse-tête. En passant du télégraphe et du téléphone aux télécommunications dans nos services de communication, principalement à cause des progrès rapides de la technologie, une autre industrie a vu le jour parallèlement à l'industrie des télécommunications. Je parle bien sûr de l'industrie des équipements de bureau. Initialement, ces équipements n'ont pas été conçus pour être utilisés conjointement avec des installations de télécommunication sur les lignes de télécommunication. Initialement, ces équipements étaient conçus pour être utilisés sur un pied ou sur leur propre support. Encore une fois, à cause des progrès technologiques, plusieurs machines peuvent maintenant communiquer entre elles par l'intermédiaire de lignes de télécommunication.

Elles ont maintenant des caractéristiques de communication qui leur permettent de faire des communications dans tous les sens dans le réseau. Toutefois, à notre avis, les équipements de bureau ne sont pas des équipements de télécommunication. L'objet principal des équipements de bureau est d'exécuter du travail de bureau en manipulant et en transformant des données, ou en exécutant des fonctions d'informatique. Les organes de télécommunication qui se trouvent dans une pièce d'équipement de bureau sont accessoires à la fonction principale parce que, comme je l'ai dit, la principale fonction de ces équipements est d'exécuter du travail de bureau qui consiste en fait à manipuler ou à transformer des données.

Cependant, comme vous le savez, non seulement l'industrie des équipements de bureau n'est pas réglementée, elle est également une industrie très compétitive. Il est clair que la société Bell, en bonne entreprise qu'elle est, a vu les possibilités que représentait l'industrie des équipements de bureau. Je ne parle pas de l'industrie des télécommunications, je parle simplement de l'industrie des équipements de bureau. Ainsi, au cours des dernières années, la société Bell a étendu ses activités au-delà des télécommunications et elle commercialise maintenant directement ou indirectement, dans certains cas, par des filiales—des filiales exclusives—des gammes complètes d'équipements de bureau, et non seulement des équipements de télécommunication.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, monsieur le président. M. Murray parle constamment de la société Bell. Parlez-vous de la compagnie de téléphone comme telle ou si vous parlez de ses autres créations?

M. Murray: Je parle de l'entreprise Bell dans son ensemble. J'ai dit indirectement ou directement; directement signifie que la société Bell en son nom propre commercialise des équipements de bureau. La société Bell, par l'intermédiaire de filiales exclusives, commercialise maintenant des équipements de bureau. La Northern Telecom commercialise actuellement le Data-100 et . . .

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): I could follow you a lot easier if you just very briefly describe what you mean by Bell, because, for example, in the Maritime provinces the telephone company in Nova Scotia—the Maritime Tel & Tel and we do not deal with Bell as such. So it is not quite the household word that it is in Ontario.

Mr. Murray: To simplify the discussion then I think maybe I can best describe it by saying I am referring to Bell and that part of its organization, including these wholly-owned subsidiaries, which potentially would come under the jurisdiction of the CRTC, as opposed to the ownership position we have in some of the Maritime companies which are under the provincial jurisdiction. Does that clear it up?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Mr. Murray: It is not an easy one because they do have these interests, as you point out, but my focus is on the role of the CRTC as it applies to the Bell's activities.

Mr. Crosby (Halifax West): Right.

Mr. Murray: So again, to repeat, now through the parent company and through some of these wholly-owned subsidiaries such as Intelterm and Bell Communications Systems Incorporated, they are marketing equipment that is business equipment.

Mr. Crosby (Halifax West): I could have said you send all those telephone manufacturing companies down to Nova Scotia and we will protect them from Ma Bell.

• 1555

Mr. Murray: The point I am coming to is we are now faced with a rather interesting phenomenon, because some other unregulated suppliers want the right now to compete against Bell for telecommunications equipment which heretofore has been regulated and over which Bell in Ontario and Quebec has enjoyed almost a monopoly position, while at the same time Bell has expanded its activities into an industry which has traditionally been unregulated and competitive.

On the one hand we have companies wanting to get into the preserve of Bell and Bell has been expanding beyond its traditional role as a common carrier. Moreover, since business equipment is more and more being designed to incorporate communicating features, the business equipment industry which I represent is, as you might expect, also advocating a more flexible attachment environment in Canada and it is planning to present its case to the CRTC at the hearings next spring. Because our business equipment incorporates communications ability, we want also the right to have more flexible attachment of this equipment to the telecommunications lines. Now obviously, though, the business equipment industry does not want to find itself regulated in a de facto fashion because of this attachment question, because we maintain that business equipment is not telecommunications equip-

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pourrais comprendre plus facilement ce que vous dites si vous pouviez décrire brièvement ce que vous entendez par la société Bell parce que, par exemple, dans les provinces maritimes la compagnie de téléphone en Nouvelle-Écosse est la Maritime Tel & Tel et nous ne faisons pas affaire avec la société Bell comme tel. La société Bell n'est donc pas aussi connue dans cette province qu'elle l'est en Ontario.

M. Murray: Pour simplifier la discussion, la meilleure façon de la décrire est peut-être de dire que je parle de la société Bell et d'une partie de son organisation, qui comprend ses filiales exclusives, qui pourraient éventuellement tomber sous la juridiction du CRTC, par opposition à la propriété que nous avons dans certaines compagnies des Maritimes qui sont de juridiction provinciale. Est-ce un peu plus clair?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

M. Murray: Ce n'est pas facile parce qu'ils ont ces intérêts, comme vous l'avez mentionné, mais je concentre principalement sur le rôle du CRTC quant à sa juridiction sur les activités de la société Bell.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Exact.

M. Murray: Encore une fois, au risque de me répéter, ils font actuellement la commercialisation d'équipement de bureau par la compagnie mère et par certaines de ses filiales exclusives comme Intelterm et Bell Communications Systems Incorporated.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pourrais vous proposer d'envoyer toutes ces compagnies qui fabriquent du matériel téléphonique en Nouvelle-Écosse et nous nous chargerons de les protéger contre maman Bell.

M. Murray: Ce à quoi je veux en venir, est que nous faisons actuellement face à un phénomène plutôt intéressant, parce que certains fournisseurs non réglementés veulent obtenir le droit de faire concurrence à la société Bell pour les équipements de télécommunication qui ont été réglementés jusqu'à maintenant et sur lesquels la société Bell a eu jusqu'à maintenant un monopole presque total en Ontario et au Québec, alors que simultanément la société Bell a étendu ses activités à une industrie qui, traditionnellement, n'était pas réglementée et était très compétitive.

D'autre part, d'autres compagnies veulent s'immiscer dans les chasses gardées de la société Bell, et la société Bell a étendu ses activités au-delà de son rôle traditionnel d'entreprise de télécommunications. De plus, puisque les équipements de bureau incorporent de plus en plus des éléments de communication, l'industrie que je représente, comme vous pouvez le deviner, favorise également une politique de raccordement plus souple au Canada et elle se propose de soutenir sa thèse devant le CRTC aux audiences le printemps prochain. A cause du fait que les équipements de bureau contiennent des éléments de communication, nous voulons également avoir le droit d'avoir des possibilités de raccordement plus souples aux lignes de télécommunications. Toutefois, manifestement, l'industrie des équipements de bureau ne veut pas se retrouver dans une situation où elle serait réglementée de facto à cause de cette

[Text]

ment and I continue to draw that distinction between the two classes of equipment.

The Chairman: Let me get this straight. What you want is access to the Bell lines and you do not mind Bell competing with you in the business equipment field but you want to be able to compete with them?

Mr. Murray: Almost. I am going to come to that in a minute, Mr. Chairman, if I may, because that is one of the policy questions that underlies the environment I am trying to describe, taking time to paint the environment because it does give rise to what we feel is a very significant policy issue.

I want to make it clear, incidentally, that our industry welcomes the competition from Bell in the business equipment industry, to address your point. However, we want to be assured that this competition is fair and takes place outside of the Bell's regulated environment, since they would now be marketing equipment which heretofore has not been subject to regulation. Accordingly, what we have been advocating is that Bell, insofar as it wishes to market business equipment, should be required to do so through arm's length subsidiaries and pursuant to some safeguards which ensure there is complete separation of its regulated activities on the one hand and the unregulated businesses that it wishes to be in.

We want to make sure that there is no opportunity for cross-subsidization between the regulated part of its activities and the others, and therefore the competition would be fair and the public would not bear the burden of their competitive activities if there should be any subsidization between two groups.

The Chairman: How do you guarantee that except by regulating the heck out of them?

Mr. Murray: That is one of the policy questions. There are some safeguards, Mr. Chairman, that one can conceive in terms of making sure that the rules of the game provide that it is at arm's length subsidiary—complete separation of accounting; complete separation of management services; complete separation of marketing; non-discriminatory pricing; non-discriminatory access to the telephone lines. There are a number of safeguards that can be put in place.

The Chairman: Regulate them.

Mr. Murray: Well, that raises the question as to what right should the CRTC have to regulate that interface to ensure that there is a separation. That is one of the problems.

Mr. Cook: Could I make one statement for now? Mr. Murray, I think you are saying three things, very simply. You do not like the CRTC because they have not got clear policy directions from the government in regard to the matters that

[Translation]

question de raccordement, parce que nous soutenons que les équipements de bureau ne sont pas des équipements de télécommunications et je maintiens cette distinction entre ces deux catégories d'équipement.

Le président: Voyons si j'ai bien compris. Vous voulez avoir accès aux lignes téléphoniques de la société Bell et vous ne vous opposez pas à ce qu'elle vous fasse concurrence dans le domaine des équipements de bureau mais vous voulez pouvoir lui faire concurrence sur ce terrain?

M. Murray: Presque. Je vais y revenir dans un instant, monsieur le président, si vous me le permettez, parce que c'est l'une des questions politiques qui sous-tend l'environnement que j'essaie de décrire. Il vaut la peine de prendre le temps de décrire cet environnement parce que cette description soulève une question de politique que nous trouvons très importante.

En passant, je voudrais qu'il soit clair que notre industrie accepterait volontiers la concurrence de la société Bell dans le domaine des équipements de bureau, pour répondre à votre question. Toutefois, nous voulons avoir l'assurance que cette concurrence est équitable et qu'elle se trouve à l'extérieur des activités de la société Bell qui sont réglementées, parce qu'elles se trouveraient à commercialiser des équipements qui n'ont pas été réglementés jusqu'ici. Par conséquent, ce que nous prétendons, c'est que la société Bell, dans la mesure où elle veut commercialiser des équipements de bureau, devrait être obligée de le faire par des filiales avec lesquelles elles ont des relations commerciales authentiques et conformément à certaines garanties qui assureraient qu'il y a une séparation complète entre ses activités réglementées et celles qui ne le sont pas.

Nous voulons être sûrs qu'il n'y aura pas de possibilités de mélange entre la partie réglementée de ses activités et les autres, et par conséquent, la concurrence serait équitable et le public ne supporterait pas le fardeau de leurs activités de concurrence s'il devait y avoir des subventions entre les deux groupes.

Le président: Comment pouvez-vous avoir cette assurance sans les réglementer à l'extrême?

M. Murray: C'est l'une des questions de politique. Il existe certaines garanties, monsieur le président, qu'il est possible de concevoir comme des conditions qui feraient en sorte que les règles du jeu sont que les opérations doivent être faites à distance, comme des comptabilités complètement distinctes, des services de gestion complètement distincts, des activités de commercialisation complètement distinctes; l'établissement non discriminatoire des prix et le libre accès aux lignes de téléphone. Il est possible de mettre en place un certain nombre de garanties.

Le président: Réglementez-les.

M. Murray: Eh bien, cela soulève la question de savoir quels droits aurait le CRTC de réglementer ses activités pour voir s'il y a une véritable séparation. C'est l'un des problèmes.

M. Cook: Pourrais-je faire une observation? Monsieur Murray, je crois que vous dites trois choses, très simplement. Vous n'aimez pas le CRTC parce qu'ils n'ont pas des énoncés de politique clairs du gouvernement en ce qui concerne les

[Texte]

you are raising. You feel there should not be much more input from government in terms of policy. You do not like what Bell is doing, and so forth. Your environment your association does not like, because you have to go and argue before the CRTC in your dispute with Bell.

• 1600

You want more input in terms of policy, what the policies are, so that you can appear before the CRTC where it does interface with Bell and know what you are doing, a perfectly reasonable statement as far as this committee is concerned and certainly in terms of our mandate, but are you not really making a pitch that you should be making to the CRTC rather than this committee dealing with regulatory reform?

Mr. Murray: I suggest not, and if I may be permitted to go direct to the argument, this is the confusion we have as between the role of the CRTC and who makes some of these policy decisions. That is what I am trying to develop in terms of what should the environment be to accommodate these kinds of questions and we are not sure what it should be but we know we have problems.

To put it simply, then, I will now try to describe the environment which the CRTC faces as it tries to grapple with the rather narrow question of attachment at the forthcoming hearings, which is clearly where its jurisdiction lies at the moment, but these other policy issues surround that rather narrow question and, in our opinion, issues that need to be solved at the same time.

Let me just draw out for you if I can some of the general policies that we feel fall out of what I have been describing. First of all, there is the policy question of how much competition should be permitted for telecommunications equipment. That is a different question, I submit, than establishing what attachment rules are.

Mr. Cook: But what you are really saying, sir, is that you want clear policy directions to the CRTC covering the points that you are raising. What those specific points are, or what particular policies you feel you should have or not I do not think is this committee's business. I think you have made your point perfectly adequately; you feel the CRTC has not received sufficient policy directives in a number of areas in order that your industry can know what they are required to do. Is that not really the point you are making?

Mr. Murray: That is, indeed, part of our submission.

Mr. Cook: No, but that is the point you are making.

Mr. Murray: That is one of the points.

[Traduction]

questions que vous soulevez. Vous ne croyez pas que le gouvernement devrait établir beaucoup d'autres politiques. Vous n'aimez pas ce que la société Bell fait, et ainsi de suite. Votre association n'aime pas son environnement non plus, parce que vous devez aller vous défendre devant le CRTC dans votre querelle avec la société Bell.

Vous voulez que le gouvernement établisse plus d'énoncés de politique, vous voulez que les politiques soient mieux établies pour que vous puissiez vous présenter devant le CRTC où ces choses sont mises en comparaison avec la société Bell et où vous savez ce que vous faites, ce qui est certainement une ambition très légitime en ce qui concerne ce comité et certainement en ce qui concerne notre mandat, mais est-ce que vous ne devriez pas être en train d'essayer de convaincre le CRTC plutôt qu'un comité qui traite de la réforme de la réglementation?

M. Murray: Je ne crois pas, et si vous me permettez de répondre directement à votre argument et c'est de là que vient la confusion qui existe entre le rôle du CRTC et les personnes qui établissent ces décisions de politique. Voilà le message que j'essaie de faire passer pour ce qui concerne les conditions que l'on devrait retrouver dans le milieu pour s'accommoder de ce genre de questions, et nous ne sommes pas exactement sûrs de ce que cela devrait être, mais nous savons que nous avons des problèmes.

Je vais donc essayer, en simplifiant, de décrire le milieu auquel le CRTC fait face dans ses efforts pour s'attaquer à la question relativement étroite du raccordement aux audiences prochaines, ce qui est clairement de sa juridiction à l'heure actuelle, mais les autres questions de politique entourent cette question plutôt étroite, et à notre avis, d'autres questions qui doivent être résolues en même temps.

Permettez-moi de vous décrire brièvement certaines des politiques générales qui, à mon avis, tombent à l'extérieur de ce que nous avons décrit. Premièrement, il est nécessaire de savoir quel degré de concurrence il devrait y avoir dans le domaine des équipements de télécommunication. A notre avis, il s'agit d'une question différente de celles des règles de raccordement.

M. Cook: Ce que vous dites réellement, en fait, est que vous voulez que des énoncés de politique claire soient donnés au CRTC sur les points que vous soulevez. Je ne crois pas que ce soit l'affaire du comité de savoir quels sont ces points particuliers ou quelles sont les politiques particulières qui devraient ou ne devraient pas exister. Je crois que vous avez très bien établi votre point. Vous trouvez que le CRTC n'a pas reçu des directives suffisantes dans un certain nombre de domaines ce qui fait que votre industrie ne peut pas savoir ce que l'on attend d'elle. N'est-ce pas là le point que vous essayez réellement d'établir?

M. Murray: Oui, en fait, cela est indiqué dans notre mémoire.

M. Cook: Non, mais c'est le point que vous établissez.

M. Murray: C'est l'un des points.

[Text]

Mr. Cook: But to list the various policy areas you do not think they have had proper direction in, I would suggest, is redundant to the committee, sir, because it really is not our concern. It is the basic process that this committee is looking at.

Mr. Murray: That is right, sir. All I am trying to do is describe the environment which I suggest makes it rather urgent that some of these processes be faced up to so the companies, such as the companies I represent, do not have this dilemma to contend with and potentially face the restructuring of two industries because the public policy issues have not been dealt with as public policy issues. We are trying to deal in a vacuum and in a state of confusion as to who has jurisdiction and who should have jurisdiction and so I think in that sense it is relevant to your deliberations.

Mr. Cook: It is, sir. That point is relevant to our deliberations.

Mr. Murray: I am just trying to paint the environment because to me it is one of the best current examples of the reason why your deliberations are so important and why the business community is looking for some changes to facilitate the resolution of some of these problems. That is really what our dilemma is.

The first question, then, is the basic policy question of how much competition. The next question is, will the CRTC regard business equipment as something they have jurisdiction over? In other words, would they conclude that it comes within their jurisdiction and hence a candidate for some type of regulation? We are obviously concerned about that because to this point business equipment has been marketed in an unregulated highly competitive environment.

Next, there is the basic question of how much regulation and how much deregulation in this environment that I have been describing. Should the CRTC have the role of restructuring Bell? Does it have the legal authority to restructure Bell? This is a very important question to us because the better opinion seems to be that the CRTC possibly has the authority to restructure Bell if it had evidence of actual discrimination. But it is doubtful whether the CRTC has authority to order Bell to set up these arm's-length subsidiaries as a matter of general policy. In our opinion, it follows that if there is a determination that Bell should be allowed unregulated activities, then that solution is a necessary solution.

• 1605

Finally, there is the question of the Bell Act itself, because under the powers currently granted to Bell, under its enabling legislation, there is a very serious question whether Bell has the statutory right, either directly or indirectly through subsidiaries, to engage in businesses which extend beyond telecommunications and, therefore, whether some of its current activities are in fact authorized.

[Translation]

M. Cook: Mais l'énumération des différents domaines dans lesquels vous croyez que vous n'avez pas eu de directives suffisantes, n'est pas réellement, je pense, l'affaire du comité. Ce comité s'intéresse au processus fondamental.

M. Murray: C'est exact, monsieur. Tout ce que j'essaie de faire, c'est de décrire le milieu dans lequel nous croyons qu'il est urgent d'expliquer certains de ces processus aux compagnies, entre autres celles que je représente, pour qu'elles ne se retrouvent pas dans ce dilemme et qu'elles ne s'exposent pas à restructurer deux industries complètes parce que les questions de politique générale n'ont pas été établies à temps. Nous essayons de fonctionner dans le vide et dans un état de confusion quant à l'organisme qui a juridiction ou qui devrait avoir juridiction, et je crois donc, que, dans ce sens, ces préoccupations se rattachent à vos délibérations.

M. Cook: C'est exact, monsieur. Ce point se rattache à nos délibérations.

M. Murray: J'essaie simplement de vous décrire le milieu parce que, à mon avis, il constitue l'un des meilleurs exemples de la raison pour laquelle vos délibérations sont si importantes et pourquoi le monde des affaires essaie d'obtenir des modifications susceptibles de faciliter la solution de certains de ces problèmes. Voilà ce qui est en fait notre dilemme.

La première question est donc la question fondamentale du degré de compétitivité. La deuxième consiste à savoir si le CRTC considérera les équipements de bureau comme quelque chose qui relève de sa juridiction? En d'autres termes, en viendront-ils à la conclusion que cela relève de leur juridiction et que c'est un secteur qui pourrait éventuellement être réglementé? Nous sommes préoccupés par cette question parce que, jusqu'à maintenant, les équipements de bureau ont été commercialisés dans un milieu non réglementé et hautement compétitif.

Ensuite, il y a également la question fondamentale de savoir quel degré de réglementation et de déréglementation il doit y avoir dans ce milieu que je viens de décrire. Le CRTC devrait-il avoir un rôle à jouer dans la restructuration de la société Bell? La loi lui accorde-t-il le pouvoir de restructurer la société Bell? C'est une question très importante pour nous parce que l'opinion dominante semble être que le CRTC a peut-être le pouvoir de restructurer la société Bell s'il était établi qu'elle pratique une discrimination. Toutefois, il n'est pas certain que le CRTC a le pouvoir d'ordonner à la société Bell de constituer ses filiales à distance dans le cadre d'une politique générale. À notre avis, il s'ensuit que s'il doit y avoir une décision indiquant que la société Bell a le droit d'exercer des activités non réglementées, alors cette solution devient nécessaire.

Et enfin, il y a la question de la loi sur Bell Canada elle-même, parce que dans le cadre des pouvoirs actuellement accordés à la société par sa loi cadre, il y a la question très importante de savoir si la loi accorde le droit à la société Bell, directement ou par l'intermédiaire de filiales, de s'engager dans des activités qui dépassent le domaine des télécommuni-

[Texte]

As a matter of fact, you may recall that the Senate passed a bill and that bill was introduced in the House of Commons in 1976, the purpose of which in part was to expand Bell's powers beyond a telecommunications carrier. This bill died on the order paper, but there is some evidence there that even Bell as unsure of the extent of its statutory authority. Anyway, the question now arises, should the CRTC be the body to try to interpret the scope of the Bell Act and who should resolve these questions.

These are the policy issues, and in our view they are major policy concerns for two major industries in the country and for the great many users of both the products and services of our two respective industries. I believe what I have portrayed vividly illustrates what happens when the scope of a regulatory agency's jurisdiction is rather ill-defined in the first place and, more importantly, when the world changes to present the regulatory agency with a completely new and everchanging environment compared to what the environment was at the time it came into existence.

Therefore it is our view that the legislative authorities can no longer afford to establish a regulatory agency with loosely defined jurisdiction and then stand back and allow that agency to chart its own course, at least with respect to major policy questions along the lines that I have just tried to describe. In terms of what can be done to change the situation, there have been several suggestions. Our association believes the legislature must retain control, and therefore the recommendations put forward by Bruce Doern in his working paper for the Economic Council and the recommendation put forth by the Economic Council itself in its interim report of last November merit further study.

Having said that, however, will amount to primarily procedural changes which are important and need to be addressed but as well, in reading the material that has been published on this subject, it is also apparent that there is a need to try to impress upon government the will to deal with some of these in a timely fashion, to deal with the substance of these problems and, indeed, clearly certain procedural changes can facilitate that, provide a forum and provide a mechanism for doing that, but we then have to worry about whether these problems will come forward and be dealt with constructively and adequately and in a timely fashion.

That is really the dilemma our industry faces right now, because the pace of technology, the changes that are taking place out there with respect to these two industries, are not standing still. If anything, the rate of change has accelerated in the last two or three years. We are left on the sidelines not knowing who has jurisdiction, not knowing what the policy will be, and that is a very difficult position to find yourself in, especially when there is so much at stake. I have gone on a little longer than I intended by way of introductory comments.

[Traduction]

cations et, par conséquent, se pose également la question de savoir si certaines de ces activités actuelles sont en fait légales.

En fait, vous vous souviendrez peut-être que le Sénat a adopté une loi qui a été déposée à la Chambre des communes en 1976, et qui avait entre autre pour objet d'étendre les pouvoirs de la société Bell au-delà de ceux d'une entreprise de télécommunications. Ce projet de loi est mort à l'ordre du jour, mais certaines indications permettent de croire que même la société Bell n'était pas certaine de l'étendue de ses pouvoirs statutaires. Quoiqu'il en soit, la question se pose maintenant de savoir si c'est le CRTC qui sera l'organisme appelé à interpréter la loi sur Bell Canada.

Il s'agit de questions de politique générale et, à notre avis, ce sont des questions primordiales pour deux industries très importantes dans notre pays et pour le grand nombre des usagers des services et des produits de ces deux industries. Je crois que la situation que je viens de décrire illustre très bien le genre de problème qui peut se poser lorsque l'étendue de la compétence d'un organisme de réglementation est mal défini et, ce qui est encore plus important, ce qui arrive lorsque l'organisme de réglementation fait face à des changements constants et que l'univers dans lequel il a été créé change complètement.

Par conséquent, nous estimons que le pouvoir législatif ne peut plus se permettre d'établir des organismes de réglementation avec une compétence mal définie et d'attendre ensuite de voir ce que l'organisme va en faire, au moins en ce qui concerne les questions de politique fondamentale que je viens de décrire. Quant à ce qu'il est possible de faire pour changer cette situation, plusieurs propositions ont été faites. Notre association croit que la législature doit conserver le contrôle, et par conséquent, les recommandations faites par Bruce Doern dans son document de travail pour le Conseil économique et les recommandations faites par le Conseil économique dans son rapport provisoire de novembre dernier méritent un examen plus approfondi.

Cela dit, toutefois, ces modifications se résumeront principalement à des changements de procédure qui sont certainement importants et qui doivent être faits mais, à la lecture des documents qui ont été publiés sur le sujet, il est également clair qu'il existe un besoin de faire comprendre au gouvernement qu'il est nécessaire de traiter ces questions en temps utile, de traiter l'aspect substantif de ces problèmes, et certaines modifications de procédure peuvent certainement faciliter cela, de fournir un forum et des mécanismes pour le faire, mais dans ce cas, nous devons nous préoccuper de la question de savoir si ces problèmes seront identifiés et résolus d'une façon constructive et adéquate, et à temps.

Voilà en fait le dilemme auquel notre industrie fait face à l'heure actuelle, parce que les changements de technologie et les changements qui se produisent au sein de ces industries continuent à se produire. En fait, la rapidité des changements a augmenté au cours des deux ou trois dernières années. On reste à l'écart parce qu'on ne sait pas qui aura juridiction, quelle décision de politique seront prises et c'est une situation très inconfortable, surtout du fait que nous avons beaucoup à

[Text]

The Chairman: That is because we interrupted you.

Mr. Murray: Anyway I will stop now. Maybe this is a good time to invite questions and discussion.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Murray. Mr. Crosby, please.

• 1610

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Murray, I can certainly agree with one of your last statements and the effect that the problems that are today concerning your association, the Canadian Business Equipment Manufacturers Association, in relation to the regulation of the telecommunications industry by the CRTC are concerns that I can understand. I agree that they do result from the rapid development of all aspects of the total industry in comparison to the slowness of change in the regulatory field.

For that reason, I am very sympathetic to you and members of your association in terms of the problems you face as a result of this sort of regulatory slowdown, and I can certainly understand why you would want some very specific kind of action taken by government to relieve that part of the private sector your association represents from what has become for you a regulatory burden.

I think that in general is within the terms of the mandate this committee has. I think where the committee may fail you is that it is very difficult for us to determine the parameters of appropriate regulation to the whole industry, bearing in mind the crossover, which you have described, between the business equipment side of the industry and the pure telecommunications side of it. This may surprise you, but it is not unlike the problems that beset the labour management relations field in the late sixties and early seventies where a lot of jurisdictional disputes developed and rather artificial distinctions were made between what was within the jurisdiction of one union and what was in the jurisdiction of another.

For example, in the marine business they decided that one segment of the industry handled unloading of cars, but another segment handled the same material that was loaded on ship. These are the kinds of distinctions that I understand are affecting the jurisdictional aspect of the telecommunications versus business machines in industry. If you are hooking a machine on to telecommunications equipment that puts you in a different category.

I certainly respect your statement that some action has to be taken and I think we are all sympathetic to that. Just how far we can go into the particular mechanics I do not know. I know from my point of view, not being from Quebec or Ontario—I

[Translation]

perdre. J'ai pris un peu plus de temps que je voulais pour faire mes remarques préliminaires.

Le président: C'est parce que nous vous avons interrompu.

M. Murray: Quoiqu'il en soit, je vais m'arrêter là. Il serait peut-être utile d'inviter les membres à poser des questions et à ouvrir la discussion.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Murray. Monsieur Crosby, s'il vous plaît.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. Monsieur Murray, je suis certainement d'accord avec une de vos dernières observations et avec les préoccupations que vous avez exprimées au sujet de l'effet que ces problèmes peuvent avoir sur votre association, le «Canadien Business Equipment Manufacturers Association», en ce qui concerne la réglementation de l'industrie des télécommunications par le CRTC. Je suis d'accord pour dire que ces problèmes résultent de l'évolution très rapide de tous les aspects de cette industrie, par comparaison avec la lenteur des changements qui se produisent dans la réglementation.

Pour cette raison, je sympathise beaucoup avec vous et avec les membres de votre association pour ce qui concerne les problèmes auxquels vous faites face par suite de ce ralentissement de la réglementation, et je puis certainement comprendre pourquoi vous voulez que le gouvernement prenne des mesures très précises pour soulager la partie du secteur privé que votre association représente de ce qui est devenu le fardeau de la réglementation.

Je crois que, d'une façon générale, cela se trouve à l'intérieur du mandat de ce comité. Je crois qu'un aspect où le comité vous décevra peut-être est qu'il nous est très difficile d'établir les paramètres d'une réglementation qui pourrait convenir à toute l'industrie, compte tenu de la duplication que vous avez écrite et qui existe entre la partie des équipements de bureau de l'industrie et la partie des télécommunications pures. Cela peut peut-être vous surprendre, mais cette situation n'est pas étrangère aux problèmes qui ont affecté les relations de travail à la fin des années 1960 et au début des années 1970 où de nombreux conflits de compétence se sont produits. Des distinctions plutôt factices ont été établies entre ce qui était du ressort d'un syndicat et ce qui était du ressort d'un autre.

Par exemple, dans le domaine maritime, ils ont décidé qu'une partie de l'industrie allait s'occuper de décharger les wagons et qu'une autre partie allait s'occuper du chargement des mêmes marchandises sur les navires. C'est ce genre de distinctions, d'après ce que je comprend, qui affectent les questions de compétence dans le domaine des télécommunications, par opposition au domaine des équipements de bureau. Si vous branchez une machine sur des équipements de télécommunication, cela vous place dans une autre catégorie.

Je respecte certainement votre déclaration lorsque vous dites que quelque chose doit être fait et je crois que nous sympathisons tous avec vous. Je ne sais pas jusqu'où nous pouvons aller dans le détail de ces mécanismes. Je sais que de mon point de

[Texte]

gather B.C. has the same situation—we do not have to deal with Bell Telephone in that way, so I am not being facetious when I say, why do you not come to Nova Scotia? In fact, Nova Scotia has enacted legislation to prevent Bell from taking control over the telephone utility in that province for some of the kinds of reasons that you mention; because the *facto* control of an organization such as Bell Telephone exercises is just as important as the legal control that is exercised over the industry by the legal authority, in this case the CRTC.

Beyond that I just have two brief questions. You indicated in your submission that you believe there should be more parliamentary control over the regulatory process, and that control might be exercised by standing committees or special committees of parliament. If I were to say to you, that is not possible for a whole lot of other reasons, would you be in favour of some kind of other government agency to exercise some control over the regulatory process? For lack of a better name it has been called a regulations ombudsman, and it has been called a regulations auditor. Basically it is some government office or officer who would examine the regulatory process to determine those concerned were observing the proper appropriate principles and taking appropriate action.

Mr. Murray: Before I answer that question, I appreciate the fact that you are sympathetic to our problem. I did not really come here asking you people to try to solve our problem. I wanted to use it as an illustration of the difficulty that does exist in these kinds of circumstances. I am not so sure that we would favour a regulatory agency, as such. It has some appeal. I think if jurisdiction was not given to a standing committee, the suggestion put forth by the Economic Council in its interim report with some modifications probably has a little more appeal, in that they suggest government directive, but with safeguards, so that they would or should in major situations institute through the regulatory agency public hearings on the matter. The regulatory agency, therefore, which presumably would have some expertise in the field, would then put together a report with some recommendations to the Governor in Council and there would be opportunity for public participation in that review.

• 1615

Then the Governor in Council would be in a position of issuing what is described as a government directive, and I believe the Economic Council proposal also indicated in some cases that government directive should not go into effect immediately but should be tabled before the joint committee on regulations. In certain cases presumably there would be opportunity for the joint committee, if it felt the matter was important enough, to hold some further reviews or hearings.

[Traduction]

vue, n'étant pas du Québec ni de l'Ontario—et je crois que la Colombie-Britannique est dans la même situation—nous n'avons pas à traiter de la Bell Telephone de cette façon, et je n'essaie donc pas de faire le malin en vous demandant pourquoi vous ne venez pas en Nouvelle-Écosse? En fait, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi qui empêche la société Bell de prendre le contrôle des installations de téléphone dans cette province pour le genre de raisons que vous avez mentionnées, parce que le contrôle de *facto* qu'une organisation comme la Bell Telephone peut exercer est aussi importante que le contrôle juridique qui peut être exercé sur l'industrie par l'autorité légale, en l'occurrence le CRTC.

Cela mis à part, j'ai seulement deux brèves questions. Vous avez indiqué dans votre mémoire que vous croyez qu'il devrait y avoir plus de contrôle parlementaire sur le processus de réglementation, et que ce contrôle pourrait être exercé par des comités permanents ou des comités spéciaux du Parlement. Si je vous disais que cela n'est pas possible pour un grand nombre d'autres raisons, favoriserez-vous la création d'un autre genre d'organisme gouvernemental pour exercer ce contrôle sur le processus de réglementation? À défaut de mieux, cela a été appelé un ombudsman des règlements, et un vérificateur des règlements. Essentiellement, il s'agit d'un bureau ou d'un fonctionnaire du gouvernement qui étudierait le processus de réglementation pour décider si les principes applicables sont appliqués et si les mesures à prendre sont prises.

M. Murray: Avant de répondre à cette question, je comprends pourquoi vous sympathisez avec nous. Je ne suis pas vraiment venu ici pour vous demander de résoudre nos problèmes. Je voulais me servir de cet exemple pour illustrer le genre de difficultés qui se présentent en pareilles circonstances. Je ne suis pas sûr que nous favoriserions la création d'un organisme de la réglementation comme tel. C'est une solution qui présente un certain intérêt. Je crois que si cette compétence n'est pas donnée à un comité permanent, la proposition faite par le Conseil économique dans son rapport provisoire pourrait, avec certaines modifications, être un peu plus intéressante. Il a proposé l'établissement d'une directive gouvernementale accompagnée de certaines garanties faisant en sorte qu'il pourrait ou devrait, dans des situations importantes, tenir des audiences publiques sur la question par l'intermédiaire d'organismes de la réglementation. Cet organisme, aurait présumément certaines connaissances dans ce domaine, établirait alors un rapport dans lequel il ferait des recommandations au gouverneur en Conseil et on prévoirait également la participation du public à cette révision.

Ensuite, le gouverneur en Conseil serait en mesure d'établir ce qui pourrait être décrit comme une directive du gouvernement, et je crois que la proposition du Conseil économique indiquait également que, dans certains cas, cette directive gouvernementale n'entrerait pas en vigueur immédiatement mais devrait être déposée devant le comité conjoint sur les règlements. Dans certains cas, on pourrait penser que le comité conjoint, s'il était d'avis que la question était suffisamment importante, pourrait faire d'autres révisions et tenir d'autres audiences.

[Text]

I think that accomplishes a way in which the private sector and other interested parties could have input. It serves to focus, in a public sense, on what the debate is and what the issue is, and if the government directive is then issued and hopefully accompanied by some reasons, and again in important cases there is even this further review, that has a fair amount of appeal as a way of accomplishing it.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Murray. I appreciate your answer and, of course, the assumption that Parliament has no method of exercising any control is not a correct one. I have taken the worst possible conditions what your attitude would be.

Mr. Murray: I understand.

Mr. Crosby (Halifax West): There is just one other area. You mentioned in your submission accountability in respect of utilization of regulatory authority and the authority, presumably, to make regulations. One method of accountability is to make provision for an appeal from the action of a regulatory agency or from the exercise of making regulations.

Bearing in mind your concern for accountability, do you see any possibility of implementing the mechanics for accountability through some kind of superboard or appeal agency or, indeed, through some right of appeal to the Cabinet or to some body other than regulatory authority?

Mr. Murray: That, indeed, is a slightly different aspect of the problem. Clearly there has been reluctance up to now on the part of Parliament to give the courts much right of review over administrative decisions unless it is clearly an error of law or some miscarriage of basic justice. So very obviously there are occasions when the decision of the ministry or tribunal in a factual sense should be appealed.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, let me perhaps set it a bit more specifically. There is an appeal from decisions of the CTC and some decisions of the CRTC to the Cabinet or to the government either acting as an executive committee.

Mr. Murray: Yes, I was just going to address that by saying that our association does not favour that recurrent kind of Cabinet review where it is done after there has been a full hearing. It is done without opportunity to be heard or to see what other representations there have been on the subject, and indeed the decision is handed out usually without reason. You can never be sure what caused the reversal, if it was a reversal, and you can never be sure in some cases what the policy consideration was that led them to reverse their decision.

• 1620

Take the example of the Telesat decision by the CRTC where CRTC ruled that Telesat should not be part of the transCanada telephone system. That was reversed, but we are not sure to this day what the policy implications of that

[Translation]

Je crois que cela fournirait un moyen au secteur privé et aux autres parties intéressées de jouer un rôle actif. Du point de vue du public, cela servirait à centraliser le débat et les questions en litige, et si la directive gouvernementale est ensuite établie et préférablement motivée, et que, encore une fois, dans les cas importants, s'il y avait une révision supplémentaire, cela représenterait des progrès énormes dans la recherche d'une solution.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur Murray. Je vous remercie de votre réponse et, bien sûr, la présomption voulant que le Parlement n'ait aucun moyen d'exercer un contrôle est erronée. Je voulais savoir quelle serait votre attitude dans les pires circonstances possibles.

M. Murray: Je comprends.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il y a une autre question que vous avez mentionnée dans votre mémoire, il s'agit de la question de l'imputabilité en ce qui concerne l'utilisation d'une autorité réglementante et du pouvoir, présument, d'établir des règlements. Une façon de réaliser cette imputabilité est de prévoir une disposition créant un appel de la décision de l'organisme de réglementation ou de l'établissement des règlements.

Compte tenu de vos préoccupations au sujet de l'imputabilité, croyez-vous qu'il est possible de mettre les mécanismes nécessaires en pratique au moyen d'un genre de super organisme ou d'un organisme d'appel ou même au moyen d'un droit d'appel quelconque au Cabinet ou à un organisme autre que l'autorité réglementante?

M. Murray: Cela est en fait un aspect légèrement différent du problème. Il est clair que, jusqu'à maintenant, le Parlement a hésité à donner aux tribunaux un droit de révision des décisions administratives en dehors des cas où il y avait des erreurs de droit ou des accrocs aux principes de la justice fondamentale. Il y a donc évidemment des situations où la décision d'un ministère ou d'un tribunal administratif devrait en fait faire l'objet d'un appel.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, permettez-moi d'être peut-être un peu plus précis. Il existe un appel des décisions de la CTC et de certaines décisions du CRTC au Cabinet ou au gouvernement agissant en tant que comité exécutif.

M. Murray: Oui, j'allais justement dire cela en disant que notre association ne favorise pas ce genre de révision périodique par le Cabinet dans les cas où la décision a été prise après une audience en bonne et due forme. Cela est fait sans que soit reconnu le droit d'être entendu ou de voir quels peuvent être les arguments de la partie adverse et en fait, la décision qui est prise n'est habituellement pas motivée. Vous ne pouvez jamais être certain de ce qui a fait que la décision a été renversée, si elle l'a été, et vous ne savez jamais dans certains cas quelles sont les considérations de politique qui ont amené le renversement de la décision.

Prenez l'exemple de la décision du CRTC lorsqu'il a décidé que Télésat ne pouvait pas faire partie du réseau téléphonique transcanadien. Cette décision a été renversée mais, encore aujourd'hui, nous ne sommes pas certains des considérations

[Texte]

reversal were. So we are against the current system. It may be that a regulatory agency is a more logical body to consider a type of appeal from an administrative decision—and I have to distinguish here between these policy questions and the scope of their jurisdiction, assuming it is a matter over which they clearly have jurisdiction they want to have some further review.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I have no further questions other than to say to you, sir, that I think the problem of federal-provincial jurisdiction and overlapping finds a horrible example in your area and I appreciate that. It is certainly something I will look at when we deal with the matter of federal-provincial overlapping.

Mr. Murray: I appreciate that.

Mr. Crosby (Halifax West): I realize you are the victims of that kind of jurisdictional problem. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Murray: I appreciate that. I did not address that in my opening comments but that is obviously of major concern as the brief itself indicate.

The Chairman: Could we move to Mr. Chuck Cook, please?

Mr. Cook: I have just a quick statement, that is all, no real questions. I understand your concern; I am terribly sympathetic towards the whole thing. The CRTC, I am sure, is equally as confused as you are, as is the Department of Communications, and until such time as the government is prepared to give some clear policy directives, that mess is going to continue.

The only thing I can suggest is one hell of a lot of lobbying at the ministerial level and good luck to you. That is all.

The Chairman: You might want to hire Chuck to help you with that. Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Murray, earlier you were talking about the fact that Bell Canada or its subsidiaries are operating in many areas of new technology and you suggested that there would be a complete separation between Bell's activities as a carrier and its subsidiaries or associated companies' activities in the field of providing attachments and technology which is connected to telephone lines. You talked about, for example, the desirability of not having any connection between the boards of directors of the two companies and not having the subsidiaries or the associated companies benefiting from the research of the parent company, and so forth. Is that not what you were talking about?

Mr. Murray: Well, almost. I made this distinction between business equipment and telecommunications, but I was not addressing what the environment should be as it applies to their marketing telecommunications equipment. The CRTC is

[Traduction]

de politique qui l'ont amenée. Nous allons donc à l'encontre du système actuel. Il se peut qu'il soit plus logique de confier à un organisme de la réglementation un genre d'appel des décisions administratives—et il y a lieu de distinguer entre ces questions de politique et l'étendue de la juridiction, en présumant qu'il s'agit d'un domaine sur lequel ils ont clairement juridiction.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui. Je n'ai pas d'autres questions et tout ce que je voudrais dire, c'est que je crois que le problème des juridictions fédérales et provinciales et celui de la duplication sont mis en évidence d'une façon terrible dans votre domaine. C'est certainement une question que nous examinerons lorsque nous traiterons de la question de la duplication entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

M. Murray: Je vous remercie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je constate que vous êtes victime de ce genre de conflits de compétence. Merci, monsieur le président.

M. Murray: Je vous remercie. Je n'en ai pas parlé dans mes observations préliminaires mais il s'agit évidemment d'un problème important, comme le mémoire lui-même le mentionne.

Le président: Pouvons-nous passer à M. Chuck Cook, s'il vous plaît?

M. Cook: Je n'ai qu'un bref commentaire à faire. Je n'ai pas réellement de questions. Je comprends vos préoccupations; je sympathise grandement avec vous. Je suis certain que le CRTC est aussi confus que vous pouvez l'être, comme le ministère des Communications, et jusqu'à ce que le gouvernement soit disposé à établir des énoncés de politique clairs, cette confusion va persister.

La seule chose que je peux proposer est un lobby intensif au niveau des ministres et je vous souhaite bonne chance. C'est tout.

Le président: Vous voudrez peut-être offrir un emploi à Chuck pour vous aider dans ce travail. Monsieur David Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Murray, vous avez parlé plus tôt du fait que la société Bell Canada ou ses filiales exercent des activités dans plusieurs domaines de technologie nouvelle et vous avez indiqué que vous pensez qu'il devrait y avoir une séparation complète entre les activités de la société Bell comme entreprise de télécommunications et ses filiales ou compagnies associées qui fonctionnent dans le domaine de la fourniture de raccordements et d'équipements qui doivent être branchés aux lignes téléphoniques. Vous avez mentionné, par exemple, qu'il serait souhaitable qu'il n'y ait pas de rapports entre les conseils d'administration des deux compagnies et que les filiales ou les compagnies associées ne puissent pas profiter de la recherche de la société mère et ainsi de suite. N'est-ce pas ce dont vous parliez?

M. Murray: Eh bien, presque. J'ai établi une distinction entre les équipements de bureau et les équipements de télécommunication mais je n'ai pas dit quel devrait être le milieu dans lequel ces équipements devraient être commercialisés. Le

[Text]

going to examine that and the debate will be more or less competition.

Mr. Berger: So you were advocating, therefore, separation for business equipment as opposed to telecommunications equipment?

Mr. Murray: That was the major point I was drawing, yes, on the basis that that particular field now is unregulated and is highly competitive, and the user community is benefitting from the many choices it has.

Mr. Berger: Well, is it not very difficult really, in essence, to have that complete separation? You are advocating, basically, competition. Is it not better to allow them to conduct the business in any way they like but just open it up to competition? Mr. Peterson suggested when you were making those comments that you are advocating more regulation, but is not what we are trying to achieve less regulation? So say, okay, we are not going to regulate you; operate your business but we are going to open you up to competition.

Mr. Murray: If I may consider that question in a slightly different way, you have raised a very important problem. Over the years in the United States there have been a series of inquiries conducted by the federal communications commissioners and they grappled with this distinction between business equipment and telecommunications equipment. They concluded that the division was very blurred and was increasingly becoming more blurred with the advances in technology. They came out with a decision earlier this year, in June, I believe it was, where they said, they would not longer try to draw the distinction and with respect to AT&T, and General Telephone, they came up with a ruling that said those two companies would be regulated only to the extent of the actual transmission at messages data voice, but any equipment that is needed at the end of the line, be it telecommunications equipment such as the handsets or the switchboards, or business equipment, would not be the subject matter of any regulation after, I think, about a two year period to phase this in, and that AT&T and General Telephone would be required to set up these separate arms-length subsidiaries and operate all their equipment business in a competitive field. So they moved the line of regulation back.

• 1625

Mr. Berger: And they directed that the telecommunications equipment business be conducted by arms-length subsidiaries.

Mr. Murray: In an unregulated, fully competitive environment. Just to carry on with that question, obviously we would favour that kind of an ultimate policy decision. I was not sure from your question, Mr. Berger, whether you were also indicating that maybe the transmission activity as well should be unregulated because we were not trying to address that.

Mr. Berger: No, I was not suggesting that. Basically my question is, do you regulate more or do you regulate less, I

[Translation]

CRTC va examiner cette question et le débat portera plus ou moins sur la concurrence.

M. Berger: Vous préconisez donc une séparation entre les équipements de bureau et les équipements de télécommunication?

M. Murray: C'est le point central de mon argumentation, oui, parce que ce domaine particulier n'est pas réglementé à l'heure actuelle et qu'il est hautement compétitif, et que les usagers profitent des nombreux choix qui s'offrent à eux.

M. Berger: Eh bien, n'est-il pas extrêmement difficile, en fait, de réaliser une séparation complète? Vous préconisez essentiellement la concurrence, mais ne serait-il pas préférable de les laisser gérer leurs affaires comme ils l'entendent en ouvrant la porte à la concurrence? M. Peterson a laissé entendre lorsque vous faisiez ces commentaires que vous préconisez plus de réglementation, mais n'essayons-nous pas de faire exactement le contraire? Très bien, disons que nous n'allons pas vous réglementer, gérez vos affaires comme vous l'entendez mais nous allons ouvrir vos activités à la concurrence.

M. Murray: Permettez-moi d'aborder cette question sous un aspect légèrement différent, car vous avez soulevé un problème très important. Au cours des années, aux États-Unis, il y a eu plusieurs enquêtes de faites par des commissaires fédéraux sur les communications et ils ont eu des difficultés avec cette distinction entre les équipements industriels et commerciaux et les équipements de télécommunication. Ils en sont venus à la conclusion que la distinction n'était pas très nette et qu'il était de plus en plus difficile de maintenir cette distinction à mesure des progrès technologiques. Ils ont rendu une décision plus tôt cette année, au mois de juin, je crois, et ils ont déclaré qu'ils cesseraient dorénavant d'essayer de faire cette distinction et en ce qui concerne AT&T et General Telephone, ils ont décidé que ces deux compagnies ne seraient réglementées que pour la transmission de messages transmis par la voix mais que les équipements nécessaires en bout de ligne, qu'il s'agisse d'équipements de télécommunication comme le combiné ou le central, ou d'équipements de bureau, ne seraient plus réglementés après une période de transition d'environ deux ans, je crois, et que l'AT&T et la General Telephone devraient établir des filiales avec lesquelles elles traiteraient à distance pour exploiter leur entreprise d'équipements de bureau dans la concurrence. Ils ont donc fait un pas en arrière dans la réglementation.

M. Berger: Et ils ont ordonné que l'entreprise d'équipements de télécommunication soit exploitée par les filiales traitant à distance avec la société mère.

M. Murray: Dans un secteur non réglementé, totalement soumis à la concurrence. Pour continuer dans cette ligne, nous favoriserions évidemment ce genre de décision. D'après votre question, monsieur Berger, je ne suis pas sûr si vous voulez dire que l'activité de transmission devrait également ne pas être réglementée parce que nous ne tentions pas de traiter de cette question.

M. Berger: Non, ce n'est pas ce que je voulais dire. Essentiellement, ma question était de savoir s'il fallait réglementer

[Texte]

guess. I was just pointing to this decision in the United States. You were saying that you want to have competition.

Mr. Murray: But again, If I may be permitted to make one more point in response to what you mentioned and what the Chairman mentioned, there is a residual question: you do have this speculation as to what role the regulatory agent such as the CRTC should have in policing the separation. That is not so much regulation as a matter of what role they have or should they have in trying to ensure that the separation is, in fact, taking place and that may require a somewhat different approach to their jurisdiction.

Mr. Berger: I would like to ask you a question or two about your dealings with the CRTC. Do your members individually participate in CRTC hearings, or does your association represent them? What is the normal procedure?

Mr. Murray: Predominantly it has been the association that has intervened in the CRTC hearings and we speak as an industry.

Mr. Berger: Again, relating to representations that you have made to the CRTC, to what extent have you argued issues that you referred to in your brief, such as unfair competition, subsidization of telephone companies, and monopoly services before the CRTC? Have you put your case forward basically?

Mr. Murray: These are raised rather indirectly in the hearings that have taken place to date. There tend to be references to the potential for unfair competition and the potential for cross subsidization. However, in the upcoming hearing in dealing with the Bell application, the CRTC did come forward and ask all interested parties to put forward suggestions as to the issues that the CRTC should be looking at. In our response to the CRTC we did suggest that these policy questions that I have been talking about were issues that needed to be addressed, and we urged the CRTC to include those in the statement of issues. We went on to say: even if you feel that you cannot adjudicate on them, potentially you can come up with recommendations to the government on those policy questions. So we have asked them to address these issues, but we do not know whether they will.

• 1630

Mr. Berger: So really you are saying that in this instance the CRTC has proceeded in the kind of manner that we are really advocating in this committee and that has been advocated by the Economic Council, that there be consultation with industry and members of the public in general in the development of policy.

If you look at the way in which the formation of the policy directives has been advocated, I think, in the Economic Council reference in the preliminary report, they suggested that the CRTC and other regulatory agencies should conduct hearings in just the manner that they are doing.

[Traduction]

plus ou moins, et je voulais simplement donner cet exemple américain pour illustrer ce point. Vous disiez que vous vouliez que ce secteur soit soumis à la concurrence.

M. Murray: Si vous me le permettez, je voudrais faire une autre observation en réponse à ce que vous et le président avez mentionné, il y a la question complémentaire de savoir quel rôle l'organisme de réglementation, comme le CRTC, devrait avoir dans l'implantation de cette séparation. Il ne s'agit pas tellement de l'aspect de réglementation, il s'agit davantage de savoir quel rôle l'organisme devrait ou ne devrait pas avoir pour s'assurer que cette séparation est effectivement mise en pratique et cela peut nécessiter une approche légèrement différente.

M. Berger: Je voudrais vous poser une ou deux questions au sujet de vos rapports avec le CRTC. Est-ce que vos membres participent à titre particulier aux audiences du CRTC ou sont-ils représentés par votre association? Quelle est la procédure normale?

M. Murray: C'est principalement l'association qui est intervenue aux audiences du CRTC pour parler au nom de l'industrie.

M. Berger: Pour ce qui concerne encore les représentations que vous avez faites auprès du CRTC, jusqu'à quel point avez-vous essayé de présenter des arguments sur les questions que vous mentionnez dans votre mémoire, comme la concurrence déloyale, les subventions accordées aux compagnies de téléphone et les monopoles de service devant le CRTC? Avez-vous essentiellement présenté votre thèse?

M. Murray: Ces questions se sont plutôt soulevées indirectement aux audiences qui ont eu lieu jusqu'à date. On a tendance à parler des possibilités qu'il y ait une concurrence déloyale et au risque de croisement des subventions. Toutefois, pour les prochaines audiences qui traiteront de la demande de la société Bell, le CRTC est intervenu pour demander aux parties intéressées de lui indiquer quelles seraient les questions sur lesquelles il devrait se pencher. Dans notre réponse au CRTC, nous lui avons suggéré d'examiner les questions de politique que nous avons mentionnées et nous avons incité le CRTC à les inclure dans l'énoncé des questions à traiter. Nous lui avons dit que même s'il ne pouvait pas trancher cette question, il lui était éventuellement possible de faire des recommandations au gouvernement sur ces questions de politique. Nous lui avons donc demandé d'étudier ces questions, mais nous ne savons pas s'il le fera.

M. Berger: Vous nous dites donc en fait que dans ce cas le CRTC a procédé de la façon que nous préconisons au sein de ce comité et de la façon qui a été préconisée par le Conseil économique, c'est-à-dire qu'il a consulté l'industrie et le public en général dans l'élaboration de la politique.

Si nous examinons les recommandations qui ont été faites sur la façon d'élaborer les énoncés de politique, je crois, dans le rapport préliminaire du Conseil économique, il a proposé que le CRTC et les autres organismes de réglementation fassent

[Text]

Mr. Murray: But we do not know if they will. We have asked them to; they have not yet said they would.

Mr. Berger: I gather that they have asked you to make a submission, that is what you just said.

Mr. Murray: They have asked us to suggest to them issues that they might consider, they did not say they will. We are waiting to hear whether they will agree to take these as issues. There is some indication they will not, because they think a couple of them are beyond their jurisdiction. I think they have some questions as to whether some are or are not within their jurisdiction.

Whether they will feel comfortable in dealing with these issues and making recommendations we will not know until they publicly announce what the issues are that they are willing to consider. We have put that suggestion forth, but that is the dilemma they have, as was mentioned a few minutes ago. The CRTC, I think, is just as confused about some of this as the rest of us.

Mr. Berger: A final question. I have some further ones, but I will perhaps get back to you on another round.

In the last version of the telecommunications bill there was a provision for more explicit policy guidelines in the legislation and additional provisions for policy directive. Did you make any formal objections to this legislation?

Mr. Murray: Yes, we did. Our association went on record advocating that the proposed legislation should be more specific as to the environment that the government was favouring. We felt that the telecommunications bill might have been a very good vehicle for the government to declare that they favour more competition in this whole area we have been talking about and less regulation, and so rather than just make a statement that the Department of Communications could from time to time issue policy directives unspecified, we did urge the minister that the bill be more specific on the subject.

Mr. Berger: Would it be possible for you to forward to our committee your submission with respect to that bill?

Mr. Murray: Yes; I only hesitate because I cannot recall at this moment whether it was a written submission or whether it was just done orally. I could make a call to make this point and I will have to search our files.

Mr. Berger: The Department of Communications has indicated to us that the legislation will be reintroduced in this Parliament in substantially the same form, so if you have not gotten your point across, you had better get moving and get it across.

Mr. Murray: I am in the process of trying to arrange to see Mr. Fox and Mr. Fournier and some others for this very purpose. We do want to make our representations direct to them.

[Translation]

des audiences exactement de la façon dont ils le font à l'heure actuelle.

M. Murray: Mais nous ne savons pas s'ils le feront. Nous leur avons demandé de le faire, mais ils n'ont pas encore répondu qu'ils le feraient.

M. Berger: Je crois comprendre qu'il vous a demandé de faire des propositions, voilà ce que vous avez demandé.

M. Murray: Ils nous ont demandé de leur indiquer ce que nous considérons comme les questions qu'ils devraient étudier, mais ils n'ont pas dit qu'ils les étudieraient. Nous attendons leur réponse. Certains indices permettent de croire qu'ils ne le feront pas, parce qu'ils croient que certaines de ces questions ne sont pas de leur compétence. Je crois qu'ils ont des doutes sur la question de savoir si ces questions sont de leur compétence.

Nous ne saurons pas s'ils se sentent capables d'étudier ces questions et de faire des recommandations tant qu'ils n'annonceront pas publiquement quelles sont les questions qu'ils sont disposés à étudier. Nous avons fait des propositions, mais ils sont pris dans un dilemme, comme vous l'avez déjà mentionné. Le CRTC, je crois, est aussi confus que la plupart d'entre nous au sujet de ces questions.

M. Berger: J'ai une dernière question. J'en aurais peut-être d'autres, mais je vais peut-être attendre une autre occasion.

Dans la dernière version du projet de loi sur les télécommunications, une disposition prévoyait des énoncés de politique plus clairs dans la législation et il y avait des dispositions supplémentaires sur les énoncés de politique. Avez-vous officiellement présenté des objections à ce projet de loi?

M. Murray: Oui, nous l'avons fait. Notre association a publiquement déclaré que le projet de loi devait être plus précis quant au genre de milieu que le gouvernement favorise. Nous croyons que le projet de loi sur les télécommunications aurait été une excellente occasion pour le gouvernement de déclarer qu'il souhaite voir plus de concurrence dans ce domaine et moins de réglementation, et plutôt que de faire une déclaration générale disant que le ministère des télécommunications pourrait à l'occasion émettre des énoncés de politique dont le contenu n'est pas précisé, nous avons incité le ministre à rendre le projet de loi plus précis sur ce point.

M. Berger: Vous serait-il possible de transmettre à notre comité les recommandations que vous avez faites au sujet de ce projet de loi?

M. Murray: Oui. J'hésite un peu parce que je ne me souviens pas dans le moment si nous avons fait des propositions écrites ou si nous les avons faites verbalement. Je pourrais téléphoner pour faire faire des recherches dans nos dossiers.

M. Berger: Le ministère des communications nous a fait savoir que le projet de loi allait être déposé de nouveau devant le Parlement sans changement majeur, alors si vous n'avez pas réussi à faire passer votre message, je crois que vous feriez bien de le faire le plus rapidement possible.

M. Murray: Je fais des démarches en ce moment pour essayer de rencontrer messieurs Fox et Fournier et quelques autres personnes précisément dans ce but. Nous voulons leur faire connaître directement notre position.

[Texte]

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I just go back to a question about Cabinet appeals? You feel that if you get the process cleaned up, we should not have Cabinet appeals, probably.

• 1635

Mr. Murray: Our view is that if some of these other changes are made, the need for the Cabinet appeal concept as it exists at present by and large disappears.

The Chairman: You have dealt with a number of areas of federal-provincial conflict in your brief. How can we overcome these problems that are created for your business?

Mr. Murray: Well, Mr. Chairman, it goes back to something I said earlier, that obviously there has to be a procedure. There also has to be the will, and I think it is the will part of it that at times seems to be missing, in the current state of affairs anyway. The best we can suggest is that there should be some mechanism whereby there is a group of some sort representing all the interests, provincially and federally, that would be committed to in fact achieving compatibility and avoiding duplication. That is one very obvious step.

We also feel that when it comes to some issues that are truly national in scope, there should be only one forum that you have to deal with in terms of getting the regulation compatible across the country, that you should not end up having to make your case on the same subject to various jurisdictions with the risk that the result is going to be different. With regard to how that body would be constituted, its makeup and those details, I cannot offer you much on that.

The Chairman: We have a number of possibilities open to us. One is constitutional changes where the federal government assumes all power over communications and related equipment, including attachments.

Mr. Murray: That is correct; that is one solution.

The Chairman: Is that one you would advocate?

Mr. Murray: We try to avoid taking a position in the constitutional debate.

The Chairman: What would the impact of such a constitutional amendment be on your businesses? How much would it cut down in your cost of regulation?

Mr. Murray: I cannot give you a figure. It would do two things. It would eliminate the necessity of our making representations, which are very time consuming and costly, and in continually monitoring and making our case to each jurisdiction. More importantly, though, if the solution was in favour of a more flexible attachment environment, the products we market could be the same coast to coast with benefits to us as suppliers but, more obviously, benefits to the users, because we would only have to have one product line that could be sold in all the jurisdictions.

[Traduction]

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: Pourrais-je revenir un instant sur les appels au Cabinet? Vous pensez que si nous pouvons mettre de l'ordre dans le processus, nous n'aurons probablement pas besoin d'appels au Cabinet.

M. Murray: Notre opinion est que si certains de ces autres changements sont faits, le besoin d'un appel au Cabinet comme il est conçu présentement disparaît presque totalement.

Le président: Dans votre mémoire, vous avez parlé d'un certain nombre de domaines où il y a des conflits entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comment pouvez-vous résoudre ces problèmes dans le cas particulier de votre genre d'entreprise?

M. Murray: Eh bien, monsieur le président, cela revient à ce que j'ai déjà dit plus tôt, à savoir qu'il est manifestement nécessaire d'avoir une procédure. Il doit également y avoir une volonté, et je pense que c'est souvent cet élément qui manque, du moins dans l'état actuel des choses. La meilleure chose que nous puissions proposer serait d'avoir un genre de mécanisme par lequel un quelconque groupe pourrait représenter tous les intérêts, tant sur le plan provincial que sur le plan fédéral, qui aurait en fait pour mission de rendre les dispositions compatibles et d'éviter la duplication. Voilà une solution assez évidente.

Nous croyons également que lorsque se posent des questions qui sont vraiment d'intérêt national, il ne devrait y avoir qu'un seul forum où on s'occuperait de rendre tous les règlements compatibles d'un bout à l'autre du pays, pour que vous ne deviez pas aller plaider les mêmes choses partout au risque d'obtenir des résultats différents dans chaque cas. Quant à la façon de constituer ce groupe, il s'agit essentiellement de questions de forme dont je ne connais pas très bien les détails.

Le président: Il y a un certain nombre de possibilités. L'une d'elle serait des modifications à la constitution qui donneraient au gouvernement fédéral le pouvoir sur tout le secteur des communications et des équipements qui s'y rapportent, y compris la question des raccordements.

M. Murray: C'est exact, c'est une solution.

Le président: Est-ce une solution que vous favorisez?

M. Murray: Nous essayons de ne pas prendre parti dans le débat constitutionnel.

Le président: Quel serait l'effet d'un changement constitutionnel de cette nature sur vos entreprises? De combien serait réduit le coût d'application des règlements?

M. Murray: Je ne peux pas vous donner de chiffres. Cette modification pourrait avoir deux conséquences. Premièrement, cela nous dégagerait de l'obligation de faire des recommandations, qui sont très coûteuses en temps et en argent, et de surveiller constamment la situation pour aller présenter nos arguments à chaque juridiction. Par contre, ce qui est plus important, si la solution de règles de raccordement plus souples était adoptée, les produits que nous fabriquons seraient les mêmes d'un bout à l'autre du pays et cela représenterait certainement des avantages pour les fournisseurs mais cela

[Text]

The Chairman: How much of a problem has it created for your member companies in terms of not having explicit government policies, in terms of the delay, in terms of the time lag?

Mr. Murray: The major problem so far is that because of the restrictions on attachment that exists across the country, we have been unable to take advantage of some of the technology which permits us to attach equipment directly. Therefore, we cannot market a lot of equipment.

The Chairman: How long has this been a problem for you?

Mr. Murray: This goes back now a dozen years.

The Chairman: Have you ever tried to launch an action for unfair competition, a case of monopoly power by the carriers?

Mr. Murray: No, we have not.

The Chairman: Why not?

Mr. Murray: Again, that would probably have to be an action brought in the name of one company, as opposed to an association kind of action, and I guess the answer there is that it is unlikely that one company would want to take on that burden.

The Chairman: If this inhibition against your members has gone back ten years and you have been precluded from doing what you really want to do—and let me say this: I believe the technological revolution in the dissemination of data, the white collar revolution, the benefits that can accrue to the service industries in Canada, industry in general, are phenomenal and that we should get on with the task. But what I wanted to know is why we have been so slow in doing this and how we can correct the process, except by telling Cabinet that they have to make decisions.

• 1640

Mr. Murray: Well, I wish I knew. The route we have chosen to take, rightly or wrongly, is to make representations at the policy level, both politically and in the civil service, and stating our cases to the CRTC and the Restrictive Trade Practices Commission, the Public Utilities Board. We have worked with the Department of Communications to try to encourage them on their attachment program, which was a limited solution to the problem.

That is the route we chose to go as opposed to trying to launch some legal action in the courts. Now, there has been progress. I do not want to imply there has not, but it has been awfully slowpoke and it is certainly slower than the pace we talked about a minute ago, the technology.

[Translation]

serait également beaucoup plus profitable pour les usagers parce que nous n'aurions qu'à fabriquer qu'un genre de produits qui seraient vendus partout au Canada.

Le président: L'absence de politiques gouvernementales claires a-t-elle créé un problème dans les compagnies qui sont membres de votre association, en ce qui concerne les détails et l'emploi du temps?

M. Murray: Le principal problème qui existe à l'heure actuelle est que, à cause des limites qui ont été posées au raccordement d'un bout à l'autre du pays, nous n'avons pas pu tirer avantage des technologies nouvelles qui nous permettraient de raccorder les équipements directement. Par conséquent, nous ne pouvons pas commercialiser une grande quantité d'équipement.

Le président: Depuis combien de temps ce problème existe-t-il?

M. Murray: Depuis une douzaine d'années.

Le président: Avez-vous déjà essayé d'intenter une action pour concurrence déloyale, sur une question de monopole par les entreprises?

M. Murray: Non, nous ne l'avons pas fait.

Le président: Pourquoi?

M. Murray: Encore une fois, une action semblable devrait probablement être intentée au nom d'une compagnie, par opposition à une association, et je crois que la réponse est qu'il est peu vraisemblable qu'une compagnie veuille se charger de ce fardeau.

Le président: Si cette inhibition existe chez vos membres depuis une dizaine d'années et que vous avez été empêchés de faire ce que vous voulez réellement faire—laissez-moi vous dire ceci: Je crois que les progrès technologiques dans le domaine de la dissémination des données, la révolution des collets blancs, pourraient apporter des avantages énormes aux entreprises de service au Canada et aux industries en général et que nous devrions nous mettre immédiatement au travail. Mais je voulais savoir pourquoi les progrès ont été aussi lents et comment nous pouvons corriger cette situation autrement qu'en disant au Cabinet qu'il doit prendre les décisions.

M. Murray: J'aimerais bien le savoir. La voie que nous avons décidé de suivre, à tort ou à raison, est de faire des représentations au niveau de l'établissement des politiques, tant au niveau de la politique et de la fonction publique qu'au niveau d'organismes comme le CRTC, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce et le Public Utilities Board. Nous avons travaillé avec le ministère des Communications pour essayer de l'encourager dans son programme de raccordement, qui était une solution limitée au problème.

C'est la voie que nous avons décidé de suivre et nous l'avons choisie plutôt que d'essayer d'intenter une action devant les tribunaux. Nous avons fait certains progrès. Je ne dirai pas le contraire mais ils ont été extrêmement lents et ils ont été certainement moins rapides que les développements technologiques que nous mentionnions il y a un instant.

[Texte]

The Chairman: What has been your experience in terms of the Bell appeal of the CRTC decision on attachments to Cabinet? Have you been approaching Cabinet on that?

Mr. Murray: We have made a submission to Cabinet both to reply to the Bell application and to the Ontario government's application and we distributed copies of that submission to various interested parties.

The Chairman: Do you feel you are getting a good hearing from Cabinet?

Mr. Murray: We do not know. That is the difficulty of the process. You put in a submission, you do not see what the submissions of others are, and nothing happens. You just wait until you hear a decision. We have sent copies of our submission to other people, to other ministers and certain civil servants who presumably have a policy role in this debate.

The Chairman: Are there any other questions?

Mr. G. Kane (Researcher): If I can just pick up on that last point, for the record, do you have any comments on the recent Supreme Court decision in the case of the Attorney General and the Inuit Tapirisat dealing with Cabinet appeals?

Mr. Murray: I am sorry; I am not familiar with that.

Mr. Kane: That case dealt with the requirements for fairness and so on in a Cabinet appeal from a CRTC decision. I do not want to catch you unprepared, I just wondered if you would have any comments on that.

Mr. Murray: Unfortunately, I have only heard of that and I have not had a chance to study it.

Mr. Kane: Fair enough.

The Chairman: You have a telephone call to make. Why do you not take a five minute break. We will see if we have any more questions after that.

Mr. Crosby (Halifax West): I have to go, Mr. Chairman, but I want to make one comment to take back to your membership because I see IBM, Xerox, 3M and so on in the business machine field. Do you think you can get some of your salesmen over here in the House of Commons, because even in our small law firm we have a Xerox machine for three or four people, but in the House of Commons they have one machine for practically the whole building.

Mr. Murray: I will talk to the marketing people.

Mr. Crosby (Halifax West): If you are looking for business, get over to the House of Commons. Just get some more machines in here.

The Chairman: Would you go and make your phone call? We will not adjourn while you are making your telephone call, but could we just have a motion before you go so we will have

[Traduction]

Le président: Qu'est-ce que vous avez fait au sujet de l'appel que la société Bell a intenté devant le Cabinet à l'encontre de la décision du CRTC sur la question des raccordements? Avez-vous fait des démarches auprès du Cabinet sur cette question?

M. Murray: Nous avons présenté un mémoire au Cabinet tant pour répondre à la demande de la société Bell que celle du gouvernement de l'Ontario et nous avons diffusé ce mémoire auprès de diverses parties intéressées.

Le président: Croyez-vous que vous aurez une bonne audience au Cabinet?

M. Murray: Nous ne le savons pas. Voilà la difficulté du processus. Vous présentez un mémoire, vous ne voyez pas ceux des autres et rien ne se passe. Vous devez simplement attendre la décision. Nous avons envoyé des copies de notre mémoire à d'autres personnes, à d'autres ministres et à certains fonctionnaires qui auront probablement quelque chose à dire sur la question.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. G. Kane (rechercheur): Je voudrais revenir brièvement sur ce dernier point, pour compléter le dossier, et je voudrais savoir si vous avez des commentaires à faire sur la décision récente de la Cour suprême dans l'affaire du Procureur général et des Inuits Tapirisat concernant les appels au Cabinet?

M. Murray: Je suis désolé, je ne suis pas au courant de cette affaire.

M. Kane: L'affaire portait sur les exigences d'équité et ainsi de suite dans un appel d'une décision du CRTC au Cabinet. Je ne voulais pas vous prendre par surprise, je voulais simplement savoir si vous aviez des commentaires à faire sur cette question.

M. Murray: Malheureusement, j'en ai seulement entendu parler et je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier.

M. Kane: Très bien.

Le président: Vous avez un téléphone à faire. Pourquoi ne prenez-vous pas une pause de cinq minutes. Nous verrons s'il y a d'autres questions à votre retour.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je dois partir, monsieur le président, mais j'aurais voulu faire un commentaire pour revenir brièvement sur la question de vos membres parce que je vois les sociétés IBM, Xerox, 3M et ainsi de suite dans le domaine des machines de bureau. Pensez-vous que vous pourriez envoyer certains de vos vendeurs ici à la Chambre des communes, parce que même dans notre petite étude d'avocat, nous avons une machine Xerox pour trois ou quatre personnes, mais à la Chambre des communes, ils n'ont qu'une seule machine pour tout l'édifice.

M. Murray: Je parlerai aux responsables de la commercialisation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Si vous cherchez une occasion de faire des bonnes affaires, adressez-vous à la Chambre des communes. Amenez-y quelques machines.

Le président: Voulez-vous aller faire votre téléphone? Nous n'ajournerons pas pendant que vous allez faire votre appel, mais pouvons-nous avoir une motion avant que vous ne partiez

[Text]

a quorum. It has been moved that this task force have the power to travel for the period of three days in order to help to prepare a final report and that the necessary staff accompany.

Motion agreed to.

Mr. Crosby (Halifax West): Can we not have a general motion to permit travel?

The Chairman: David wanted a special motion on this one just to cover us because we are going to be out of the National Capital Region. Let us adjourn for a brief recess.

• 1645

The Chairman: Will we continue our hearing. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. No; actually I think I will refrain from comment at this time.

The Chairman: Mr. King, please.

Mr. King: One of the areas we are quite interested in exploring is that of socio-economic impact analysis of proposed regulations. You have been quite firm in advocating greater parliamentary participation in that whole exercise, but to this point the industries we have looked at have tended to deal with regulatory schemes where the regulations are enacted either by a department or by an agency. We have one wrinkle in the telecommunications field and that is that the regulations in some instances are put forward by the companies rather than a department or an agency. You are very familiar with the Bell Canada regulations. Does that wrinkle in the telecommunications industry give rise to any changes in the general scheme we might be structuring in terms of parliamentary review of regulations?

Mr. Murray: It is a somewhat difficult question to answer. My experience with what the Bell does in the way of initiating regulations is that they apply for tariffs which brings certain services in the regulatory net.

The problem is, as you are aware, that there have been recent examples where they have come forward and asked for tariffs on services or equipment. It falls into this debatable category of whether it is telecommunications or something else, and therefore they now have, in some instances at least, de facto regulation of some of their services which we would argue are not the subject matter of regulation because they go beyond telecommunications.

The CRTC is in a difficult position of trying to examine each of those. There has been a very recent one where they issued a tariff and on a petition from the Ontario Hospital Association, I believe it is, they have suspended that tariff because this is the very argument, that the service which is now called "call relay" is a service that they have just announced and there is now a debate whether or not that is something that should be regulated.

[Translation]

pour que nous puissions conserver le quorum. Il a été proposé que ce groupe de travail ait le pouvoir de voyager pour une période de 3 jours pour l'aider à établir son rapport final et que le personnel nécessaire l'accompagne.

Motion adoptée.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne pourrions-nous pas avoir une motion générale qui nous autoriserait à voyager?

Le président: David voulait avoir une motion spéciale sur ce point pour nous couvrir parce que nous allons être à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Ajournons pour un instant.

Le président: Nous allons continuer notre séance. Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Non, je crois que je ne ferai pas de commentaires à ce point.

Le président: Monsieur King, s'il vous plaît.

M. King: L'un des aspects que nous sommes très intéressés à explorer est la question des analyses d'incidence socio-économique des projets de règlements. Vous avez insisté sur la nécessité d'une plus grande participation des parlementaires dans tout le processus, mais jusqu'à maintenant, les industries que nous avons examinées ont eu tendance à traiter des plans de règlement dans lesquels les règlements sont établis par un ministère ou par un organisme. Il y a un petit accroc dans le domaine des télécommunications parce que dans certains cas les règlements sont présentés par des compagnies plutôt que par un organisme ou un ministère. Vous connaissez très bien les règlements de la société Bell Canada. Est-ce que cette petite anomalie dans l'industrie des télécommunications peut justifier des modifications dans le plan général que nous pourrions peut-être proposer pour la restructuration de la révision parlementaire des règlements?

M. Murray: Il est assez difficile de répondre à cette question. D'après mon expérience, ce que la société Bell fait pour initier l'adoption de règlements est qu'elle fait des demandes de tarifs qui amènent certains services dans le domaine des règlements.

Le problème, comme vous le savez, est qu'il y a eu des exemples récents de cas où elle a demandé des tarifs pour des services ou des équipements. Cela tombe une catégorie pour laquelle on ne sait pas très bien s'il s'agit de télécommunications ou d'autres choses, et par conséquent, ils ont maintenant, du moins dans certains domaines, des règlements de facto pour certains de leurs services qui ne devraient pas à notre avis faire l'objet de règlements parce qu'ils ne sont pas des télécommunications.

Le CRTC a la tâche difficile d'essayer d'examiner chacun d'entre eux. Il y a eu un exemple récent dans lequel ils ont adopté un tarif et, à la requête du Ontario Hospital Association, je crois, ils ont annulé le tarif précisément à cause de ces arguments, à savoir que le service qui est maintenant appelé «acheminement des appels» est un service qu'ils venaient tout juste d'annoncer et il y a maintenant un débat sur la question de savoir si c'est quelque chose qui devrait être réglementé.

[Texte]

The difficulty is that those things happen on a case-by-case piecemeal basis, and I am not sure how you get at, first of all, verifying that it is potentially an expansion of regulation. Even if you can identify those situations, how you get at an environmental impact kind of study.

To go at it another way, I think the problem we face there is that there is a disagreement as to whether what they have come forward with is truly the subject matter of regulation, and whether the CRTC has the authority to regulate something that is not within the jurisdiction regulations.

It is a difficult question to answer because of the piecemeal way in which this has been happening up to this point.

Mr. King: It is difficult as well from the perspective of the committee, because it is trying to structure some general propositions that would apply to each of the industries that are regulated at the federal level. And, as I say, it becomes increasingly complex when you add a variation such as exists in the telecommunications field where we have, in effect, a third level of regulations that emanate from the industries themselves as opposed to a department or agency.

• 1650

Mr. Murray: That brings me back to the recommendation we made, that it is not just enough to create a regulatory agency and give it jurisdiction at a point in time and measure it against the then known environment. When that environment changes, as it so often does, there has to be some revisitation, if you will, or some revalidating of what the scope of the jurisdiction is and, if need be, a redefinition on some of the things they are doing, and that is exactly what has happened in this telecommunications field.

Should the policy decision now be to limit the regulation to the actual networks? Should it expand and sweep in the telecommunications equipment, or whatever, and that is where we are left right now with a changed environment, and the CRTC is, I think, itself uncertain as to what its role is or what its jurisdiction is.

Mr. Kane: Do you have any views on who should conduct the economic impact analysis of proposed regulations? Should it be done in-house by a department and agency company, for example, or should it be done by an outside, more objective body?

Mr. Murray: You can make a case that there is room for several approaches. Clearly, you could be faced with the government's wanting to regulate something that, for the sake of argument, has literally been unregulated at this point, a major entry into regulation, and perhaps Parliament is the one that has to cope with that.

At the other extreme, you can have enhancements to regulation, where maybe it is the department that has to put together an analysis, and make that public, and file it with Cabinet, and I think in both cases, there is room for some outside expertise

[Traduction]

Le problème est que ces questions se posent cas par cas de façon sporadique, et je ne sais pas très bien comment vous faites pour savoir si un cas particulier peut amener une extension de la réglementation. Même si vous pouviez le savoir, comment feriez-vous pour avoir accès à un genre d'étude d'incidence sur le milieu.

Pour aborder le problème sous un autre angle, je crois que le problème auquel nous faisons face est qu'il n'y a pas d'entente sur la question de savoir si le cas qui se présente est véritablement l'objet du règlement, et si le CRTC a le pouvoir de réglementer quelque chose qui n'est pas du domaine de la réglementation.

C'est une question difficile parce qu'elle s'est manifestée de façon sporadique jusqu'à maintenant.

M. King: La question est également difficile du point de vue du comité, parce qu'il essaie d'élaborer des recommandations générales qui s'appliqueraient à toutes les industries réglementées au niveau fédéral. Et, comme je l'ai dit, il devient de plus en plus difficile de le faire lorsque vous faites intervenir des variantes comme celles que l'on retrouve dans le domaine des télécommunications où nous avons, en fait, un troisième niveau de réglementation qui émane des industries elles-mêmes par opposition à un ministère ou un organisme.

M. Murray: Cela nous ramène à la recommandation que nous avons faite, à savoir qu'il n'est pas suffisant de créer un organisme de la réglementation et de lui donner certains pouvoirs à un certain moment, et de comparer ensuite cela avec le milieu connu. Lorsque ce milieu change, comme cela arrive fréquemment, il doit y avoir une révision ou une actualisation de l'étendue de la juridiction et, au besoin, une redéfinition de certaines des choses qu'ils font, et c'est exactement ce qui s'est produit dans le domaine des télécommunications.

La décision de politique devrait-elle être de limiter la réglementation au réseau lui-même? Cela devrait-il être étendu pour englober les équipements de télécommunications ou quelque chose d'autre, et c'est le point auquel nous nous trouvons maintenant, avec un milieu totalement changé, et je crois que le CRTC lui-même est incertain du rôle qu'il doit jouer ou de l'étendue de sa juridiction.

M. Kane: Avez-vous une opinion sur la question de savoir qui devrait faire l'analyse d'incidence socio-économiques pour les projets de règlement? Devrait-elle être faite de façon interne par un ministère et un organisme, par exemple, ou devrait-elle être faite par un organisme extérieur, plus objectif?

M. Murray: Plusieurs solutions sont possibles. Il pourrait très bien arriver qu'un gouvernement décide de réglementer un domaine qui ne l'a jamais été jusqu'à ce point, une grande nouveauté dans le domaine de la réglementation, et c'est peut-être le Parlement qui devrait résoudre cette question.

A l'autre extrême, vous pouvez avoir des adjonctions au règlement, dans des cas où c'est peut-être le ministère qui a fait l'analyse, qui l'a ensuite rendue publique, et qui l'a déposée auprès du Cabinet, et je crois que dans ces deux cas,

[Text]

in carrying out the analysis. It is the difficulty of this whole field. It is very hard, at times, to envisage one solution that is really adequate to cover all cases.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. E. Milligan (Committee Researcher): The primary example that you have used throughout here, really has been this question of the limits of the monopoly and the limits of regulation in the telecommunications field. It seems to me that, looking over the membership of your association, you have firms here that are involved in manufacturing products that take into areas of regulation, federal and provincial, far beyond that specific example. I was wondering if you had any comments for the committee on the experience of your members with federal regulators in other areas.

I have, just off the top of my head, noted a couple. For example, the conversion to metrication would have affected paper sizes for copiers; there are questions on noise levels and radiation emissions from your cathode ray terminals; you have occupational safety requirements under Department of Labour, federal and provincial, to be concerned about; you use chemicals in copiers; you have pollution, or at least, you are indirectly affected by pollution regulation, environmental protection.

Some of your firms, I assume, make office equipment, such as chairs, and that sort of equipment. They are affected by the packaging and labelling requirements of the federal government, consumer and Corporate Affairs. You would also be affected by any hazardous products regulations concerning flammability of fabrics and with regard to any of the chemicals that might be used, also.

So, if we can get away from the CRTC and its specific problems for a minute, how have your members found the experience of being affected by the regulations from other federal operations? For instance, are they satisfied with consultation? Are they dissatisfied with consultation by any of the departments responsible for this activity?

• 1655

Mr. Murray: The short answer is that by and large, there has been a lack of consultation in the very areas you enumerated, with some exceptions. Generally speaking, our members have found the burden of that kind of regulation fairly expensive. It does take a lot of our own internal resources to cope with the regulations both in terms of trying to make representations, then to understand them, then to implement them and then to police them. Having said that, I do not think anybody in our association disagreed with the need for some degree of regulation when it comes to such matters as health and safety.

Sometimes, however, we would complain that the regulation is unreasonable or that the regulation comes upon us without

[Translation]

une aide de l'extérieur peut être utile. Voilà la difficulté de ce domaine. Il est très difficile, à certains moments, de concevoir une solution qui s'applique véritablement à tous les cas.

Le président: Monsieur Milligan.

M. E. Milligan (rechercheur du comité): Le principal exemple que vous avez employé tout au long de la séance, est en fait cette question des limites du monopole et des limites de la réglementation dans le domaine des télécommunications. Il me semble que, en regardant qui sont les membres de votre association, il y a des entreprises qui fabriquent des produits qui entrent dans le domaine de la réglementation fédérale ou provinciale bien au-delà de ce cas particulier. Je me demandais si vous aviez des commentaires à faire au comité au sujet des expériences de vos membres avec l'autorité réglementante fédérale dans d'autres domaines.

Quelques-uns me viennent à l'esprit. Par exemple, la conversion au système métrique devrait entraîner des conséquences sur la grandeur de papier utilisable dans les machines à photocopier. Il y a aussi la question du bruit et des rayonnements émis par les terminaux à écran cathodique. Il y a les exigences relatives à la sécurité des ministères du travail fédéral et provinciaux. Il y a les photocopieurs qui utilisent des produits chimiques, la pollution, vous subissez au moins indirectement les effets des règlements contre la pollution, la protection de l'environnement.

Certaines de vos entreprises, je suppose, fabriquent du matériel de bureau, comme des chaises, et ce genre de chose. Ces choses sont assujetties à la réglementation sur l'emballage et l'étiquetage du gouvernement fédéral, qui est de la responsabilité du ministère de la Consommation et des Corporations. Vous subiriez également les effets des règlements sur les produits dangereux relatifs à l'inflammabilité des tissus et aux produits chimiques qui pourraient également être utilisés.

J'aimerais donc que nous oublions un peu le CRTC et ses problèmes particuliers. Quelles ont été les réactions de vos membres face aux effets qu'on sur eux les règlements fédéraux dans d'autres domaines? Par exemple, sont-ils satisfaits du processus de consultation? Sont-ils satisfaits des consultations qui sont faites par les divers ministères responsables de ces activités?

M. Murray: La réponse la plus simple est que le sentiment général est qu'il y a eu un manque de consultation dans les domaines que vous avez mentionnés, à quelques exceptions près. D'une façon générale, nos membres ont trouvé que les répercussions de ce genre de règlement coûte passablement cher. Nous devons employer une bonne partie de nos ressources internes pour faire face aux règlements, tant en ce qui concerne les démarches qu'ils occasionnent que le fait de les comprendre, de les mettre en application et d'en surveiller ensuite l'application. Cela dit, je crois que tous les membres de notre association sont d'accord pour dire qu'un certain degré de réglementation est nécessaire dans les domaines de la santé et de la sécurité, par exemple.

Quelquefois, cependant, nous trouvons que les règlements ne sont pas raisonnables ou qu'ils nous frappent sans avertisse-

[Texte]

warning or has not taken into account all the facts, and you have mentioned a couple of good examples in terms of the chemicals that are being used in the photocopy machines, the radiation factors that are in display terminal screens, and our industry is more than willing to conform with those regulations or standards when we can be satisfied that they are indeed realistic. We have had a couple of examples where we feel the government has gazetted, for example, certain chemicals without warning which we really have to question as to why they have found their way on the list of controlled substances.

Mr. Milligan: This is the federal government?

Mr. Murray: Yes.

Mr. Milligan: The Department of the Environment or the Department of Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Murray: I really cannot give you chapter and verse.

Mr. Milligan: Is it gazetted as a hazardous product? Or is it gazetted for purposes of environmental protection?

Mr. Murray: I guess the examples that come to mind are primarily things that have been classed as hazardous products. We have one going on right now, PCBs. In Canada they have put out regulations governing PCBs providing that you cannot import any, and the Canadian government's regulation is out of step with the way the U.S. government is treating this same problem. We understand there are some international discussions taking place, but in the meantime we are left waiting and not knowing what we are going to be able to do. It so happens that the particular substance is not used in current line equipment; it can only be found in some of the older equipment.

Mr. Milligan: To what extent has your industry or members of it explored the use of the consensus process, the use of voluntary standards developed through a consensus process such as that carried out by the underwriter labs or CSA or other standards-writing organizations, either exported as an alternative to or possibly as a means of forestalling government action.

In other words, you get together, not just on an industry basis but on a broader basis, and develop standards that would apply. Do any of these standards now apply to products manufactured by your members? Are you involved in the development of any other standards?

Mr. Murray: We have been involved in a consensus approach with some standards. However, they are primarily technical that apply to the equipment. As well, we play a very active role in the Canadian Standards Association with respect to the electrical safety standards and our members are active participants in the evolution of those kinds of standards. In the area of environment and hazardous products, we have not really developed any kind of initiative there, nor have we been involved in the consensus discussion.

[Traduction]

ment, ou que tous les faits n'ont pas été pris en considération et vous avez mentionné quelques bons exemples pour ce qui concerne les produits chimiques qui sont employés dans les photocopieuses, les facteurs de rayonnement dans les terminaux à écrans cathodiques, et notre industrie se conformera volontiers à ces règlements ou à ces normes lorsque nous serons convaincus qu'ils sont vraiment réalistes. Nous avons vu quelques exemples de cas où le gouvernement a publié dans la Gazette, par exemple, le nom de certains produits chimiques sans avertissement pour lesquels il y a réellement lieu de se demander comment ils se sont retrouvés sur la liste des substances contrôlées.

M. Milligan: S'agit-il du gouvernement fédéral?

M. Murray: Oui.

M. Milligan: Le ministère de l'Environnement ou le ministère des Consommations et Corporations?

Mr. Murray: Je ne peux pas vous répondre.

M. Milligan: Ces produits ont-ils été inclus sur la liste parce qu'ils sont dangereux ou l'ont-ils été pour protéger l'environnement?

M. Murray: Je crois qu'il s'agit principalement de substances qui sont considérées comme dangereuses. Il y a un cas qui est à l'étude présentement, le PCP. Au Canada, il existe des règlements sur le PCP qui prévoit qu'il est interdit de l'importer au Canada, et le règlement du gouvernement canadien ne correspond pas à la solution qui a été retenue aux États-Unis. Je crois qu'il y a certaines discussions à ce sujet sur la scène internationale mais en attendant, nous attendons toujours car nous ne savons pas ce que nous allons devoir faire. Il arrive que cette substance ne se retrouve pas dans les équipements qui sont fabriqués actuellement; on ne la retrouve que dans les anciens équipements.

M. Milligan: Dans quelle mesure votre industrie ou vos membres ont-ils étudié la question des normes facultatives consensuelles, le recours à des normes facultatives établies par un processus semblable à celui qu'utilisent les organismes de normalisation ou l'AFNOR ou d'autres organismes rédacteurs des normes, soit comme solution de rechange ou peut-être comme un moyen d'arrêter l'action gouvernementale.

En d'autres termes, vous établissez une base, non seulement au niveau de l'industrie, mais une base assez large qui peut permettre d'établir des normes applicables. Ces normes s'appliquent-elles présentement à des produits fabriqués par vos membres? Participez-vous à l'établissement de d'autres normes?

M. Murray: Nous avons participé à l'établissement de certaines normes. Toutefois, elles sont principalement des normes techniques applicables aux équipements. En outre, nous jouons un rôle très actif au sein de l'AFNOR en ce qui concerne les normes de sécurité dans l'électricité et nos membres participent activement à l'élaboration de ce genre de normes. Dans le domaine de l'environnement et des produits dangereux, nous n'avons pas réellement pris aucun genre d'initiative, et nous n'avons pas participé aux discussions qui avaient pour but d'établir un consensus.

[Text]

Mr. Milligan: Very succinctly, could you summarize the industry's level of satisfaction with the use of consensus standards?

Mr. Murray: Where we have been involved with them, I think we have a high degree of satisfaction. They are done both nationally and internationally.

Mr. Milligan: Thank you.

• 1700

The Chairman: Are there further questions?

Perhaps before we close here we could move that the submission be annexed as an exhibit to our record.

Our next meeting will be tomorrow afternoon in room 371 in the West Block with the Urban Development Institute at 3.30.

In closing, I would like to thank you, Mr. Murray. You have presented us with a very interesting case study illustrating how, with the lack of policy direction, your industry has been hamstrung in many ways and has had its growth retarded. You also testified and outlined to us certain examples of federal-provincial overlap which, in your opinion, create added cost regulatory burden on the private sector. These are all of very great concern to our committee. On behalf of all of us, I would like to thank you for this elucidating discussion with you and for the efforts you have made to be with us.

M. Berger: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

M. Berger: J'aimerais ajouter un mot pour remercier M. Murray d'avoir soumis un mémoire en français ainsi qu'en anglais. C'est très apprécié.

Le président: Je n'ai pas vu le mémoire, mais je le remercie également. Merci à David Cook pour avoir assisté à cette réunion.

A demain. Merci beaucoup.

La séance est levée.

[Translation]

M. Milligan: Pourriez-vous indiquer très brièvement le niveau de satisfaction de l'industrie au sujet des normes facultatives?

M. Murray: Nous avons participé à leur établissement et je crois qu'il y a un très haut degré de satisfaction. Elles sont établies tant sur le plan national que sur le plan international.

M. Milligan: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Avant de terminer, je voudrais proposer que le mémoire soit déposé dans nos archives à titre d'annexe.

Notre prochaine séance aura lieu demain après-midi à la pièce 371 dans le bloc de l'Ouest avec l'Institut de développement urbain à 15 h 30.

En terminant, je voudrais vous remercier, monsieur Murray. Vous nous avez présenté des études de cas très intéressantes qui illustrent comment, en l'absence d'énoncés de politique, votre industrie a été privée de ses moyens dans plusieurs domaines et a subi un ralentissement de croissance. Vous nous avez également indiqué certains domaines de duplication entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux qui, à votre avis, augmentent les coûts que le fardeau des règlements occasionne au secteur privé. Toutes ces questions préoccupent notre comité au plus haut point. Au nom de tous les membres du comité, je voudrais vous remercier de vos observations très instructives et des efforts que vous avez faits pour être présent parmi nous.

M. Berger: Monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Berger: I would like to add a word to thank Mr. Murray for having submitted a brief in English and in French. It is greatly appreciated.

The Chairman: I have not seen the brief but I also wish to thank him. Thank you Mr. Cook for your presence at this meeting.

We will see you tomorrow. Thank you very much.

The meeting is adjourned.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Canadian Manufacturers Association:

Mr. W. Boggs,
Mr. G. Hughes.

At 3:30 p.m.:

*From the Canadian Business Equipment Manufacturers
Association:*

Mr. G. Murray, President.

A 9 h 30 du matin:

De l'Association des manufacturiers canadiens:

M. W. Boggs,
M. G. Hughes.

A 3 h 30 de l'après-midi:

*De l'Association canadienne des fabricants d'équipement de
bureau:*

M. G. Murray, président.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Thursday, October 23, 1980

Le jeudi 23 octobre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen: Mr. Chuck Cook, M.P.,
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents: M. Chuck Cook, député,
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 23, 1980

(49)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:00 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Deniger.

Witness: Mr. J. Schmidt from CNCP Telecommunications.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Schmidt made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by CNCP Telecommunications be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-17".*)

At 10:45 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(50)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 10:59 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Deniger.

Witnesses: From the Royal Bank of Canada: Mr. M. Michel, Mr. E. Neufeld, Mr. J. Feeney and Miss J. Lawson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Neufeld made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Royal Bank of Canada be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-18".*)

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(51)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:00 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Deniger.

Witnesses: From the Quebec Chamber of Commerce and Montreal Chamber: Mr. M. Baril, Mr. P. Morin, Mr. J.-P. Letourneau, Mr. R. Philips, Mrs. A. Houper and Mr. Pierre Lortie.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Baril made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 OCTOBRE 1980

(49)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 heures sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Deniger.

Témoin: M. J. Schmidt des Télécommunications CNCP.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Schmidt fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par les Télécommunications CNCP soit déposé comme pièce. (*Voir Pièce «RR-17».*)

A 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(50)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 10 h 59 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Deniger.

Témoins: De la Banque royale du Canada: MM. M. Michel, E. Neufeld, J. Feeney et M^{lle} J. Lawson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Neufeld fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Banque royale du Canada soit déposé comme pièce. (*Voir Pièce «RR-18».*)

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(51)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 heures sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Deniger.

Témoins: De la Chambre de commerce de Québec et la Chambre de commerce de Montréal: MM. M. Baril, P. Morin, J.-P. Letourneau, R. Philips, M^{me} A. Houper et M. Pierre Lortie.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Baril fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Quebec Chamber of Commerce and Montreal Chamber be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-19".*)

At 4:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(52)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 4:55 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Deniger.

Witnesses: From The Consumers' Association of Canada: Mrs. Niquette Delage and Mr. James Robb.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mrs. Niquette made a statement and, with Mr. Robb, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Consumers' Association of Canada be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-20".*)

At 5:58 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Chambre de commerce de Québec et la Chambre de commerce de Montréal soit déposé comme pièce. (*Voir Pièce «RR-19».*)

A 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(52)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 16 h 55 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Deniger.

Témoins: De l'Association des consommateurs du Canada: M^{me} Niquette Delage et M. James Robb.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M^{me} Niquette fait une déclaration puis, avec M. Robb, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association des consommateurs du Canada soit déposé comme pièce. (*Voir Pièce «RR-20».*)

A 17 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Jeudi 23 octobre 1980

• 0920

[Texte]

Le vice-président (M. Berger): Est-ce que les microphones fonctionnent? Entendez-bien tout ce qui se passe? Alors, bienvenue à cette audience publique du Comité spécial sur la réforme de la réglementation.

Nous avons aujourd'hui avec nous les représentants de la compagnie CNCP Télécommunication, M. Joseph Schmidt, vice-président des affaires de réglementation et gouvernementales et M. Hazen Marr, directeur des techniques des affaires de la réglementation. Malheureusement, les membres des Comité ne sont pas très nombreux aujourd'hui. Mais on essaiera d'y supplier par la qualité de nos questions. Je peux vous assurer que malgré ce nombre limité de députés, tout ce qui est dit est enregistré et paraîtra dans les comptes rendus et procès-verbaux du Comité.

Sans plus tarder je demanderai à M. Howard Crosby à ma droite, député de Halifax-Ouest, de commencer à poser ses questions; à ma gauche, nous avons M. Greg Kane qui est un conseiller de notre Comité; et je suis le vice-président du Comité, M. Berger. Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): I think these gentlemen have an opening statement, do you?

Mr. Joseph Schmidt (Vice-President, Regulatory and Government Matters, CNCP Telecommunications): Thank you, Mr. Crosby, that is right.

Mr. Crosby (Halifax West): I suggest you proceed with your statement.

Mr. Schmidt: Thank you. Good morning, Mr. Chairman, Mr. Crosby, and thank you for the opportunity to be heard on this important topic.

CNCP serves Canadian users of data and private line voice services in Canada on a coast to coast basis. We compete with the 10 member companies of the TransCanada Telephone System. Leaving aside the broadcasting and cable television segments of the total telecommunications market, the dollar value of the market involving TCTS and CNCP is about \$4 billion. That is on an annualized basis. Of this amount, about 15 per cent of the market is competitive—that is roughly \$675 million. CNCP, with its forecasted \$240 million in revenues in 1980, has about 35 per cent of the total competitive telecommunications market in Canada, or about 6 per cent of the total telecommunications market.

CNCP is regulated by the CRTC. Our competitors, in turn, are regulated by the CRTC as in the case of Bell and B.C. Telephone Company, regulated by provincial public utility boards as in the case of telephone companies serving, for example, the Atlantic provinces, or self-regulating as in the case of Sask Tel.

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 23rd, 1980

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Are the microphones working? Can you hear everything that is going on? Well then, welcome to this public hearing of the Special Committee on Regulatory Reform.

Today, we have two representatives of CNCP Telecommunications, Mr. Joseph Schmidt, Vice-President, Regulatory and Governmental Affairs, and Mr. Hazen Marr, Technical Director, Regulatory Affairs. Unfortunately, several members of the Committee are absent today, but we shall do our best to make sure that the quality of our questions make up for it. I can assure you that in spite of the small number of M.P.s., every word will be recorded and will appear in the minutes of this meeting.

Without anymore ado, I shall ask Mr. Howard Crosby, on my right, M.P., for Halifax West, to start his questions; on my left, I have Mr. Greg Kane, a consultant to our Committee; and my name is Mr. Berger. I am the Vice-President of the Committee. Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que ces messieurs ont une déclaration d'ouverture à faire, n'est-ce pas?

M. Joseph Schmidt (vice-président des affaires de réglementation et gouvernementales de CNCP Télécommunications): C'est exact monsieur Crosby, je vous remercie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous avez la parole.

M. Schmidt: Merci. Je tiens à vous remercier, monsieur le président, de nous donner l'occasion de nous faire entendre sur cette question importante.

La CNCP est au service des usagers canadiens de données et de lignes téléphoniques privées au Canada, d'une côte à l'autre. Nous sommes en concurrence avec les 10 sociétés qui constituent le TransCanada Telephone System. Si nous laissons de côté la radiodiffusion et la télédistribution qui constituent des éléments du marché global des télécommunications, la valeur du marché auquel s'intéresse le TCTS et la CNCP est d'environ \$4 milliards. Il s'agit là d'un chiffre calculé sur une base annuelle. Environ 15 p. 100 de ce marché est concurrentiel... soit environ \$675 millions. Avec \$240 millions de revenus prévus pour 1980, la CNCP contrôle environ 35 p. 100 du marché concurrentiel total des télécommunications au Canada, soit environ 6 p. 100 du marché total des télécommunications.

La CNCP est réglementée par le CRTC. Nos concurrents le sont également, comme c'est le cas de Bell et de la B.C. Telephone Company, ou par des conseils provinciaux de services publics comme dans le cas des compagnies de téléphone desservant, par exemple, les provinces Atlantiques, ou encore, ils sont auto-réglementés comme dans le cas de la Sask Tel.

[Text]

• 0925

About 85 to 90 per cent of Bell Canada's business is derived from its monopoly public telephone activities. The rest is open to competition. Slightly less than 10 per cent of CNCP's business is closed to competition; that is, in the declining telegraph business. The balance, or about 90 per cent, is open to competition. As one can see, Mr. Chairman, CNCP is heavily involved in the supply of competitive telecommunications services and facilities.

We are convinced that the consumers of telecommunications in Canada today want more of the benefits of competition in telecommunications services and diversity in the supply of telecommunications facilities. In 1978 dozens of user groups and individual users of telecommunications came forward in a proceeding before the CRTC and testified in support of competition in telecommunications. Cited among the benefits generated by competition were: Competition provides a spur to innovation. It engenders responsiveness to users. It produces cost effective pricing. It makes available variety of services. It provides backup for essential systems. It satisfies user need for choice.

You might ask, Mr. Chairman, what all this has to do with the process of regulating telecommunications in Canada. We say that the existence of effective regulation of telecommunications in this country today is vitally important if competition in telecommunications is to survive and thrive. CNCP urges that effect be given to the following fundamental regulatory goals in your recommendations for reform. First, competitive rates and practices in telecommunications must be regulated as long as there are large monopoly-based carriers in competitive markets. Second, regulation must be uniform across Canada, and involve cost-of-service based regulation, both achieved preferably by a joint board of regulatory authority such as a revamped CRTC. Third, there must be effective regulation to detect and discourage cross subsidization harmful to competition and the use of bottleneck practices harmful to competition, such as the ban on network interconnection. Thus, Mr. Chairman, CNCP has a vital interest in the health of sound regulation and welcomes the opportunity to investigate with you the correct approach to regulatory reform affecting the telecommunications industry in Canada in the 1980s.

It is, then, Mr. Chairman, against this present reality of dynamic competition that CNCP speaks, and from a background of more than 75 years as a regulated carrier. Without minimizing the importance of all the individual submissions contained in our written brief, the most vital statements made by us here today are, first, effective regulation is necessary for competition to thrive in telecommunications; and second, a joint board of regulatory authority such as a revitalized CRTC

[Translation]

Environ 85 à 90 p. 100 des activités de Bell Canada reposent sur son monopole des téléphones publics. Le reste est ouvert à la concurrence. Un peu moins de 10 p. 100 du domaine du CNCP est interdit à la concurrence; et il s'agit du secteur télégraphique, qui est en déclin. Les 90 p. 100 qui restent sont ouverts à la concurrence. Comme on peut le voir, monsieur le président, la CNCP joue un rôle important dans la fourniture, sur une base concurrentielle, de services et d'équipements dans le domaine des télécommunications.

Nous sommes convaincus que ceux qui utilisent aujourd'hui les télécommunications au Canada tiennent à tirer meilleur parti de la concurrence dans le domaine des services de télécommunications et de la diversité des équipements auxquels ils peuvent avoir accès. En 1978, des douzaines de groupes d'utilisateurs et d'utilisateurs individuels se sont présentés à une audience du CRTC et ont témoigné en faveur de la concurrence dans le domaine des télécommunications. Ils ont évoqué, entre autres, les avantages suivants: la concurrence stimule l'esprit d'innovation. Elle sensibilise les compagnies aux besoins des usagers. Elle est une garantie de prix raisonnables et permet de disposer de services variés. Elle assure éventuellement la relève de services essentiels. Elle répond au besoin de l'utilisateur de pouvoir faire un choix.

Sans doute pourriez-vous me demander, monsieur le président, ce que tout ceci peut bien avoir affaire avec la réglementation des télécommunications au Canada. Ce que nous voulons dire, c'est que l'existence d'une réglementation efficace revêt aujourd'hui une importance vitale, si la concurrence dans ce domaine doit continuer à exister et à fleurir. Le CNCP insiste pour que les objectifs fondamentaux suivants en matière de réglementation figurent dans vos propositions de réformes. En premier lieu, les tarifs et pratiques concurrentiels dans le domaine des télécommunications devront être réglementés tant qu'il y aura des entreprises jouissant d'un monopole sur des marchés concurrentiels. En deuxième lieu, cette réglementation devra être uniforme dans tout le Canada et devra notamment être fondée sur le coût des services. Il serait préférable que la réalisation de ces deux objectifs soit confiée à un Conseil mixte ayant autorité en matière de réglementation, et qui pourrait être un CRTC remanié. En troisième lieu, une réglementation efficace doit être mise en place afin de repérer et de décourager les subventionnements croisés et l'obstructionnisme qui nuisent aux saines pratiques concurrentielles, comme par exemple, l'interdit placé sur le raccordement des réseaux. Ainsi donc, monsieur le président, la CNCP attache une importance capitale à l'existence d'une saine réglementation et est heureux de vous offrir son concours pour déterminer la meilleure manière d'entreprendre une réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications au Canada dans les années 1980.

C'est donc, monsieur le président, contre la concurrence dynamique qui existe actuellement, que la CNCP se prononce, en s'appuyant pour cela sur son expérience de plus de trois-quarts de siècle comme entreprise de télécommunications réglementée. Sans vouloir minimiser l'importance de toutes les propositions individuelles contenues dans notre mémoire, les points suivants sont ceux auxquels nous attachons une importance capitale: Premièrement, une réglementation efficace est

[Texte]

is needed to overcome the balkanization of regulation of telecommunications in Canada.

Mr. Chairman, Mr. Marr and I now welcome any questions.

• 0930

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would ask Mr. Crosby to begin questioning, please.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, gentlemen. Let me add my welcome to you to the Regulatory Reform Committee. I have reviewed your brief, it is a very helpful presentation. I notice that your submission takes the form of responding to some of the suggestions that appear in this committee's interim report. Let me say, although I am sure you are aware we are a long way from a review of the report itself, that we merely put those out for the purpose of testing those propositions against the views and opinions of persons who might seek to appear before the committee or communicate with the committee. I personally do not agree with many of the propositions; in fact, I am opposed to some of them. However, it is still an interesting exercise to have your reaction to the specific propositions.

As we have spoken to people, particularly in relation to the operation of the CRTC, we see the same kinds of complaints and concerns coming to us; for example, with respect to appeals from government agencies. That matter has been discussed on several occasions before the committee as have others similar matters.

One of the matters that has been brought to our attention in which I have developed an interest, and I think it underlines your own presentation, is the pace at which technical developments proceed in a particular industry, particularly the communications field, on the one hand, and the pace at which the regulatory machinery develops on the other. One would expect that this has been a difficult problem in the telecommunications field. It almost speaks for itself in that you are regulated under the Railway Act, which I suppose goes back to the fact that the telegraph lines followed the railway tracks in the original construction of our railway system, and now there is very little connection, I suspect, between the telecommunications industry and the railway industry. That indicates in a very public way the kind of slow progress that is made on the regulatory side, on the legislative side, as opposed to the very rapid progress that is made in technical developments.

I would just like to get a general comment from you on how that has been a problem in the industry; that is, the rapid growth in the development of the technical aspects of the communications industry on the one hand and the slow progress of legislative and regulatory change on the other. Has that held back development in the industry? Are there things that could be done in telecommunications that are not now

[Traduction]

indispensable à l'existence d'une saine concurrence dans le domaine des télécommunications; deuxièmement, un conseil mixte chargé de la réglementation, tel qu'un CRTC complètement réorganisé, est nécessaire, si nous voulons éviter la balkanisation des télécommunications au Canada.

Monsieur le Président, M. Marr et moi-même sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Crosby, voulez-vous commencer?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, messieurs. Permettez-moi de vous souhaiter à mon tour la bienvenue au Comité sur la Réforme de la Réglementation. J'ai étudié votre mémoire, qui est un document fort utile. Je constate qu'il est présenté sous la forme de réponses aux propositions qui figurent dans le rapport provisoire de notre Comité. Permettez-moi de dire, bien que je sois certain que vous savez très bien que la revue du rapport lui-même n'est pas pour demain, que nous présentons de tels documents uniquement dans le but de confronter ces propositions aux vues et aux opinions des personnes susceptibles de vouloir comparaître devant le Comité ou de communiquer avec lui. Personnellement, je ne suis pas d'accord avec beaucoup de ces propositions; en fait, je suis totalement opposé à certaines d'entre elles. Cela n'en demeure pas moins un exercice intéressant que de découvrir vos réactions devant des propositions particulières.

Nous avons parlé au gens, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement du CRTC, et nous constatons que vous aussi, exprimez le même genre de plaintes et d'inquiétudes; par exemple, en ce qui concerne les appels des organismes gouvernementaux; c'est là une question qui a été discutée à plusieurs reprises devant le Comité, ainsi d'ailleurs que d'autres questions du même genre.

Notre attention a été appelée sur l'une d'entre elles, et je m'y intéresse personnellement—je crois d'ailleurs qu'elle sous-tend votre propre témoignage—c'est d'une part la question du rythme des progrès techniques dans une industrie donnée, en particulier celle des communications, et de l'autre, la rapidité de l'évolution de l'appareil de réglementation. Il est significatif que vous soyez soumis aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer, situation qui, je le suppose, tient au fait que les lignes télégraphiques suivaient les voies ferrées aux premiers temps de notre système ferroviaire. J'imagine qu'aujourd'hui les liens entre l'industrie des télécommunications et celle des chemins de fer sont fort ténus. Cela démontre, de la manière la plus éclatante qui soit, la lenteur de l'évolution sur le plan de la réglementation et sur celui de la législation, par rapport à la rapidité des progrès techniques.

J'aimerais que vous me disiez, sur un plan général, dans quelle mesure cela a constitué un problème dans votre industrie; j'entends par là les progrès rapides des techniques de télécommunications, opposés à la lenteur des changements dans le domaine de la réglementation et de la législation. Y a-t-il des choses que l'on pourrait faire dans les télécommuni-

[Text]

being done because of the lack of acceleration of the development of the regulatory process

Mr. Schmidt: The question is a good one, Mr. Crosby. I think the area where the impact is greatest on the participants in the industry like CNCP is that of the realization of rate adjustments. We had an experience this year where our revenue forecasts were somewhat higher than realized revenues and we recognized that we would have to apply for some rate adjustments with the CRTC. This kind of process and speedy relief does have an impact on our capitalization program which, in turn, impacts on our ability to acquire and put on stream new technology. We were denied interim rate relief by the commission on two occasions because we appealed the first denial back into the commission. We were denied despite the fact that all our subscribers individually received written notification of our requested rate adjustments and none of them specifically objected to the proposed adjustments. We undertook to refund to the subscribers any difference in tolls between what we put in on an interim basis and what was ultimately approved by the commission on a final basis. All of that to no avail.

• 0935

This speaks, in my opinion, to the need for a more sensitive regulatory process administered by the CRTC in respect of the reality of competitive rates. This is the most critical area for us. Our rates must be approved and that is fine, but they have got to be approved on a speedy basis. If we can accomplish that with the regulator, consistent with protecting the public interest, we have no complaints in respect of the introduction of new technology by CNCP and getting it on stream.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): If I might ask a question, Mr. Crosby. You said, "All of that to no avail". Do you mean that the interim rates you proposed were just disallowed totally?

Mr. Schmidt: Yes, on two occasions, the initial application and the appeal.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I see.

Mr. Schmidt: That means that the matter is held over pending the main hearing to begin on November 4, and we started this process in early April. Under today's procedures, the carrier who applies for rate adjustments has to apply and supply all the evidence at the time of application. That means we really started to feel the need and make our overtures for rate relief as early as January. So, a year will go by.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Do you mean that you have another kick at the can to get this at the main hearing in November?

Mr. Schmidt: We do, but we needed interim rate relief this spring and our kick at the can occurs with the main hearing before the CRTC and involving the public in November, with

[Translation]

cations, et qu'on ne fait pas, à cause des lenteurs du processus de réglementation?

M. Schmidt: Vous posez là une question fort pertinente, M. Crosby. Je crois que le secteur où cela affecte le plus les membres de l'industrie tels que la CNCP est celui de la réalisation des ajustements des tarifs. C'est une situation que nous avons connue cette année lorsque nos prévisions de recettes se sont avérées sensiblement plus élevées que nos revenus effectifs, et que nous nous sommes rendus compte que nous serions obligés de demander au CRTC l'autorisation de rajuster nos tarifs. Ce genre de processus, lié à une intervention rapide, a un effet certain sur notre programme de capitalisation qui, à son tour, affecte notre capacité d'acquisition de techniques nouvelles et de leur mise en application. La Commission nous a refusé un allègement à deux reprises parce que nous avons fait appel du premier refus devant elle. On nous l'a refusé en dépit du fait que tous nos souscripteurs ont individuellement reçu une notification écrite des rajustements demandés par nous et qu'aucun d'entre eux n'a élevé de protestations particulières contre les rajustements proposés. Nous avons entrepris de rembourser aux abonnés toute différence de droits entre ce que nous avons fixé à titre provisoire et ce qui a été finalement approuvé par la Commission. Tout cela en pure perte.

A mon avis, cela prouve que le système de réglementation du CRTC a besoin d'être plus ouvert à la réalité des tarifs concurrentiels. C'est là le point le plus critique pour nous. Nos tarifs doivent être approuvés, et c'est très bien, mais il faut que cela se fasse rapidement. Si nous pouvons le faire avec l'agent régulateur, tout en assurant la défense de l'intérêt du public, nous n'avons aucune objection à ce que le CNCP mette en œuvre de nouvelles techniques.

Le vice-président (M. Berger): Permettez-moi de vous poser une question, M. Crosby. Vous avez dit, «tout cela en pure perte.» Voulez-vous dire par là que les tarifs provisoires que vous proposiez ont été complètement rejetés?

M. Schmidt: Oui, à deux reprises, lors de la première demande et lors de l'appel.

Le vice-président (M. Berger): Je vois.

M. Schmidt: Cela signifie que la question demeure en suspens jusqu'à l'audience principale qui doit débiter le 4 novembre et nous avons commencé nos démarches au début d'avril. Dans le système actuel, l'entreprise de télécommunications qui demande des rajustements de tarifs doit fournir tous les éléments à l'appui au moment de sa requête. Cela signifie que nous avons commencé à ressentir le besoin d'un rajustement dès le début de janvier et que c'est alors que nous avons entrepris nos premières démarches. Une année complète se sera donc écoulée depuis.

Le vice-président (M. Berger): Voulez-vous dire que vous aurez une autre occasion de présenter ceci à l'audience principale de novembre?

M. Schmidt: Oui, mais nous avons besoin d'un allègement provisoire dès le printemps et ce n'est qu'en novembre que nous pourrions relancer l'affaire devant le CRTC et le grand

[Texte]

a decision expected in late December. Implementation of any rate relief happens in 1981. It is the old problem of regulatory lag, and I submit that has adverse repercussions in respect of my firm's ability to run with new technology.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): If they do grant it, though, will it be retroactive?

Mr. Schmidt: No, it cannot be.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I see.

Mr. Crosby (Halifax West): I like your term "regulatory lag" because that is a good way to describe what happens when the regulatory regulations do not keep up with the technical progress.

However, I was interested in a more technical aspect of the regulatory process in terms of your own experience. I know nothing about the telecommunications field, I must confess, not unashamedly—why should I know anything about telecommunications? But, just to take a simple example of sending a telegram, suppose your application to the CRTC is based on one method of transmitting a telegram over wires, and you get that authority and you get your rates fixed in respect of it, if that is indeed what happens. Then a new technology is developed whereby that same information can be transmitted in another way. Do you have problems going back to the CRTC and getting the new technology before them, and a new authorization and a new rate and so on? My special interest is this: Are you held up? Is progress slowed or stopped because you have to go back to the CRTC and tell them, look, guys, there is a new way to transmit a message from point A to point B and we would like to utilize that new technology? Does that kind of problem arise?

• 0940

Mr. Schmidt: I have a short answer to that question, Mr. Crosby; that is, generally no, we are not held up. I am going to let Mr. Marr speak to this as well. I would just comment that early incarnations of the proposed federal legislation on telecommunications held out the suggestion or statement that the regulatory process would come to bear on major construction projects, and if that went forward, if there were governmental intervention in respect of major construction projects by the carrier, such as converting from radio transmission on a long-haul basis to optical fibres on a long-haul basis, then there could be the introduction of delay.

Mr. Crosby (Halifax West): I am not familiar with the details of this but is there not some regulatory problem with respect to the use of satellite transmissions and reception? I know it does not relate to telecommunications but it seems to connect in my mind that there is a technology problem.

Mr. Schmidt: There is a set of problems in respect of the use of satellite capability in an unimpeded way by a firm like

[Traduction]

public; quant à la décision, elle devrait intervenir à la fin de décembre. S'il y a un redressement, il aura lieu en 1981. C'est le vieux problème du retard de la réglementation, et je soutiens que cela nuit à la capacité de ma société à se tenir à la pointe du progrès technique.

Le vice-président (M. Berger): S'il vous est accordé, ce redressement sera-t-il rétroactif?

M. Schmidt: Non, cela n'est pas possible.

Le vice-président (M. Berger): Je vois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aime bien votre expression, «retard de la réglementation», car cela décrit bien ce qui se passe lorsque la réglementation se trouve à la traîne des progrès techniques.

Cependant, ce qui m'intéressait, c'est un aspect plus technique du processus de réglementation tel que vous en avez l'expérience. Je ne connais rien au domaine des télécommunications, je dois l'avouer, non sans quelque honte—mais pourquoi devrais-je en savoir quelque chose? Mais prenons un exemple simple comme celui de l'expédition d'un télégramme; supposons que votre demande au CRTC ait trait à une méthode de transmission par télégraphe, que vous obteniez l'autorisation demandée, que vous ajustiez vos tarifs en fonction de celle-ci, si c'est effectivement ce qui se passe. Voilà maintenant qu'une nouvelle technologie fait son apparition, permettant de transmettre la même information d'une autre manière. Vous heurtez-vous à des difficultés si vous voulez retourner devant le CRTC et lui présenter cette nouvelle technologie, obtenir une nouvelle autorisation, un nouveau tarif, etc.? Le point qui m'intéresse est le suivant: vous trouvez-vous bloqué? Est-ce que les progrès sont ralentis ou interrompus parce que vous êtes obligé de retourner devant le CRTC et de lui dire, «écoutez, les gars, voici une nouvelle méthode de transmission d'un message du point A au point B et nous aimerions l'utiliser». Est-ce que ce genre de problème se pose?

M. Schmidt: Je puis vous répondre en deux mots, M. Crosby; en général, non, nous ne sommes pas bloqués. Je vais laisser la parole à M. Marr sur ce point. Je voudrais simplement dire que les premières moutures de la législation fédérale envisagées pour les communications proposaient que le processus de réglementation intervienne dans le cas des grands projets de construction, et que s'il y avait une intervention gouvernementale lorsque l'entreprise de télécommunications lançait des programmes de construction majeurs, tels que la conversion des transmissions radio à longue distance à la transmissi par fibres optiques à longue distance, il pourrait y avoir un retard.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je connais mal les détails de cette question mais n'y a-t-il pas un problème de réglementation en ce qui concerne l'utilisation des transmissions et de la réception par satellite? Je sais qu'il ne s'agit pas là de télécommunications mais il me semble me souvenir qu'il y a là un problème technologique.

M. Schmidt: La libre utilisation d'un satellite par une société telle que la CNCP soulève aujourd'hui toutes sortes de

[Text]

CNCP today and we are seeking to redress those difficulties. For example, a carrier like CNCP that wants to use extraterrestrial transmission capabilities is not free to own all of its earth stations. There are limitations today on, for example, the ownership by CNCP of so-called six and four gigahertz earth stations. Similarly, there are limitations in respect of the ability to acquire less than one full transponder path from Telesat. These are partly a function of Telesat and TCTS practices, however, and we are hoping that the regulatory process and governmental intervention generally will help to solve them. But there are restraints.

Mr. Hazen Marr (Director, Regulatory Matters, Technical, CNCP Telecommunications): Your original question, Mr. Crosby, was to do with the Railway Act, I think. I agree with you that it is probably a strange place to find telecommunications legislation. However, the Railway Act deals mainly with the justness and reasonableness of rates and prohibits unjust discrimination among customers. That applies, with reason and justice, regardless of what kind of technology is used.

The effect of technological change as far as the Railway Act and the regulators are concerned I think has been mainly the recognition of the change in the cost of providing service. The technological changes that have occurred, when it comes down to the perception of the results or the outcome of all this by the user, is an improvement in service quality and reliability. That is to say, messages are transmitted without error to a greater extent than they have been in the past. Higher speed data rates, for example, are possible where they were not in the past. And the cost has come down; the cost of microwave transmission is much lower by an order of perhaps 10 times than the cost of transmission by open wire pole line. This has filtered through into the rates.

• 0945

Is that addressing your question?

Mr. Crosby (Halifax West): We have circumstances in which no response is a response. By that I mean I am trying to determine if advances in technology cannot be utilized because of regulatory control. That is my concern.

Mr. Marr: I do not think this has been a problem.

Mr. Crosby (Halifax West): Your indication is that this is not a problem in your field?

Mr. Marr: That is right.

Mr. Crosby (Halifax West): It may be a problem in other areas under the control of the CRTC. I have heard some complaints about it.

Let me deal briefly with some of the points you have raised in your brief so that you will know how I respond to them. You have indicated that you would like to see the policy spelled out in the enabling legislation where a regulatory agency is authorized under such legislation. I think that is easy to say but very

[Translation]

problèmes et nous nous efforçons de les résoudre. Par exemple, une entreprise comme la CNCP, qui désire utiliser les possibilités de transmission extra-terrestre, n'est pas autorisée à être propriétaire de toutes ses stations terrestres. Certaines limites sont par exemple imposées aujourd'hui à la possession par le CNCP de stations terrestres de six et de quatre gigahertz. Il existe également des contraintes en ce qui concerne la possibilité d'acquérir moins d'un faisceau complet à partir de Télésat. Cela tient cependant en partie aux pratiques de Télésat et du TCTS, et nous espérons que le processus de réglementation et, d'une façon générale, l'intervention du gouvernement, permettront de résoudre ces problèmes. Mais les restrictions existent.

M. Hazen Marr (directeur des techniques des affaires de la réglementation de la CNCP Télécommunications): Votre question, M. Crosby, portait, je crois, au départ, sur la Loi sur les chemins de fer. Je suis d'accord avec vous que c'est probablement là un cadre étrange pour une législation sur les télécommunications. Cependant, cette loi a essentiellement trait au caractère de justice et de bon sens des tarifs et interdit la discrimination à l'égard des clients. Il est juste et raisonnable que ces principes s'appliquent, quelle que soit le genre de technologie utilisée.

En ce qui concerne la Loi sur les chemins de fer et les réglementateurs, je crois que l'évolution de la technologie a surtout eu pour effet de faire reconnaître que le coût de la fourniture de services évoluait lui aussi. Du point de vue de l'utilisateur, l'évolution de la technologie se traduit par une amélioration de la qualité et de la fiabilité des services. En d'autres termes, les messages sont plus fréquemment transmis sans erreur que de par le passé. Il est possible de fournir des données à un rythme plus élevé, alors qu'on ne pouvait pas le faire autrefois. Et surtout, les coûts ont baissé; le coût d'une transmission par microwaves est environ dix fois moins élevé que celui par lignes télégraphiques aériennes. Ceci a fini par avoir un effet sur les tarifs.

Ceci répond-il à votre question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il y a des circonstances où le silence est éloquent. Par là, je veux dire que je m'efforce simplement de décider si les progrès techniques ne peuvent pas être utilisés à cause de la réglementation. C'est cela qui me préoccupe.

M. Marr: Je ne pense pas que cela ait jamais été un problème.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous estimez que cela ne pose pas de problème dans votre domaine?

M. Marr: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Le problème peut exister dans d'autres secteurs placés sous le contrôle du CRTC. J'ai entendu des plaintes à ce sujet.

Permettez-moi de repasser brièvement en revue certains des points que vous avez soulevés dans votre mémoire, pour que vous sachiez bien ce que j'en pense. Vous avez déclaré que vous souhaiteriez que la politique présentée dans la loi habilitante stipule l'existence d'un organisme investi d'un pouvoir de

[Texte]

difficult to achieve because you do not know whether you need two pages or 200 pages, so to speak, and sometimes government is not capable of legislating that kind of relatively vague direction. So it does come down to terms like just rates, fair practices and that sort thing in many cases. I think it would be a difficult task to improve upon it. I agree though that it would be very helpful if, say, telecommunications policy could be spelled out in a direction so that everybody who deals with it would know and cut down on the scope of discretion, if that is the proper word, that a board like the CRTC could utilize.

A more useful technique that can be employed to act as a check on improper exercise of delegated authority by a regulatory agency is an appeal. I gather you are not in favour generally of appeals from decisions of regulatory boards, particularly a broad-based appeal where it is another level, whether it is the cabinet or whether it is a superboard substituting its view from which the appeal is taken.

I think we are painting ourselves into corners here. You say let us have broad statements of policy, or statements of broad policy, as a solution to the improper exercise of authority by a regulatory board, but let us not have an appeal. Our response may be; Sorry, gentlemen, we cannot give you broad statements of policy, and you may be left with nothing. So my question to you is, would you have any objections to an appeal process, assuming that the possibility of having broad policy statements as parts of the regulatory process is not practical?

Mr. Schmidt: Of the two, I would prefer having policy statements. However, the existence of an appeal process, if it must come, is one that I find very troublesome. When I say "must come", I guess the logic of that is to say that the existing situation would be perpetuated. It seems to throw a real load on the Governor in Council to retry the issues, involving many hearing days, quite often, of expert testimony. I just find it very awkward to see justice done with the appeal process under existing circumstances. I am sorry if my difficulty is not helpful by way of a response.

• 0950

At the peril of breaking the logic in succession here, I would comment by way of an afterthought that occurs on your first line of questions. My concern is more prospective. It has not happened yet but it could. The entity called Telesat Canada may have a monopoly over satellite transmission. We are not sure but, via the route of governmental intervention, it may have a monopoly over what could, in the future, become a vital component of our own need for transmission hardware. We have pole line; we have radio; we have access to all the various

[Traduction]

réglementation. C'est la chose facile à dire mais plus difficile à réaliser, car, si je puis m'exprimer ainsi, vous ne savez pas si c'est de deux pages ou de deux cents dont vous avez besoin, et il arrive que le gouvernement ne soit pas capable de donner une forme juridique à une orientation relativement vague du genre de celle-ci. On en revient donc bien souvent finalement à des termes tels que tarifs raisonnables, justes pratiques, etc. Je crois qu'il serait difficile de mieux faire. Je reconnais cependant qu'il serait très utile que la politique en matière de télécommunications par exemple, soit énoncé de manière à ce que tous ceux qu'elle concerne soient bien au courant et limitent la latitude, si c'est là le mot qui convient, que pourrait utiliser une telle commission que le CRTC.

La technique de l'appel est un moyen plus utile, qui peut être employé pour combattre le mésusage par un organisme investi d'un pouvoir de réglementation de l'autorité qui lui a été déléguée. Je crois comprendre que, d'une façon générale, vous n'êtes pas favorable aux appels contre les décisions de telles commissions, en particulier lorsqu'il s'agit d'un appel où un autre niveau d'autorité, que ce soit le Cabinet ou une super-commission, substitue son point de vue à celui qui a inspiré l'appel.

Je crois que nous nous plaçons là dans une situation sans issue. A votre avis, il nous faut des déclarations générales en matière de politiques ou bien des déclarations de politiques générales, pour trouver une solution aux abus d'autorité d'une commission investie d'un pouvoir de réglementation, mais des appels, vous n'en voulez pas. Il se peut que nous vous répondrions, «désolés, messieurs, nous ne pouvons pas vous offrir des déclarations générale en matière de politiques, et vous risquez de vous retrouver les mains vides. Je vous poserai donc la question suivante: seriez-vous opposé à un système d'appels, à supposer qu'il ne s'avère pas pratique d'incorporer des déclarations générales de politiques au processus de réglementation?

M. Schmidt: A choisir entre les deux, je préférerais des déclarations en matière de politiques. Je trouve que le système d'appel est une source d'ennuis, s'il faut que nous en ayons un. Quand je dis «s'il faut que nous en ayons un», j'entends par là que la situation actuelle se perpétuerait. Cela semble imposer de lourdes charges au Gouverneur en Conseil qui se trouve contraint de remettre les choses en cause, ce qui implique de nombreuses journées d'audience, et bien souvent, des témoignages d'experts. Dans les circonstances actuelles, je trouve que le système d'appel constitue un moyen bien encombrant de faire régner la justice. Je regrette que les difficultés que j'évoque ainsi ne constituent pas pour vous une réponse satisfaisante.

Au risque d'interrompre la suite logique des choses, j'ajouterais que les premières questions que vous avez posées me font prendre conscience du fait que ce qui me préoccupe surtout, c'est l'avenir. Même si ce n'est pas encore arrivé, cela pourrait très bien se produire. L'entité que nous appelons Telesat Canada pourrait très bien avoir le monopole des transmissions par satellite. Nous n'en sommes pas certains, mais, par le jeu de l'intervention gouvernementale, il pourrait exercer un monopole sur ce qui, à l'avenir, deviendra peut-être un élément

[Text]

pieces of transmission hardware that are out there, but we may be told, "stop" when it comes to satellites, and this would represent a setback that to date we have not experienced. We, in effect, will be denied the use of an important piece of hardware in doing our job; namely, moving intelligence for consumers around this country.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you want to respond, Mr. Marr?

Mr. Marr: No.

Mr. Crosby (Halifax West): One point that you dealt with today in your representations to us is that you apparently agree that effective regulation can be beneficial in the sense of stimulating competition in a way that presumably helps the public. Do you think that part of an effective regulation is to allow the public a role in proceedings, even though the proceedings may be highly technical, as in the case of telecommunications regulatory control? Do you think there has to be some built-in public interest representation, either through some officer of a regulatory authority or some independent person or officer?

Mr. Schmidt: Public participation is seen by us as an essential element of the regulatory process. I guess the issue is, how does it happen. We think either the present system of public interest groups somehow must do their own funding or, alternatively, some method of funding from general revenues should be developed for groups with demonstrable need. We at CNCP object to the charging of participation costs by the commission on behalf of some public interest groups out to CNCP for payment. That may be all right when it comes to monopoly-based carriers such as B.C. Tel or Bell Canada. They, in effect, have a taxing power and they will just pass along those charges to their subscribers. CNCP, which is 90 per cent competitive-based in its activities, is subject more to the vagaries of the marketplace than anything else and if we have to absorb, by way of an example, \$100,000 for the Inuit Tapirisat, then we may find ourselves wholly unable to pass those expenses along to subscribers, which is what our competitors do through their 85 per cent to 90 per cent monopoly-based activities.

• 0955

Mr. Crosby (Halifax West): I appreciate your point and I respect your view, but in terms of the dollar bills involved, my thought is that it would be a relatively small item in terms of passing it on to your customers, would it not?

Mr. Schmidt: It is a large principle, sir.

[Translation]

vital de nos propres besoins en matière de matériel de transmissions. Nous avons les lignes télégraphiques aériennes; nous avons la radio; nous avons accès à tous les types de matériel de transmissions existant actuellement, mais il se peut que l'on nous dise, «stop», lorsqu'on en vient aux satellites, et cela représenterait pour nous un coup d'arrêt comme nous n'en avons encore jamais connu. Dans la pratique, nous nous verrions refuser l'usage d'un matériel très important; celui qui nous permettrait de faire circuler l'information dans tout le pays au profit de nos usagers.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Désirez-vous répondre à ces observations, M. Marr?

M. Marr: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Au cours de votre témoignage d'aujourd'hui, vous nous avez laissé entendre que vous reconnaissiez qu'une réglementation efficace peut être profitable en ce sens qu'elle encourage une concurrence qui est vraisemblablement à son tour profitable au public. Estimez-vous qu'un des éléments d'une réglementation efficace consiste à donner un rôle au public dans les délibérations, même lorsque celles-ci sont extrêmement techniques, comme dans le cas de la réglementation des télécommunications? Estimez-vous que l'intérêt du public doit être représenté et faire partie intégrante du système, soit sous la forme d'un agent d'un organisme de réglementation ou celle d'un agent ou d'une personne indépendante?

M. Schmidt: Nous considérons que la participation du public est un élément essentiel du processus de réglementation. Le problème est de savoir quelle forme lui donner. On pourrait avoir le système actuel de groupes de défense de l'intérêt du public qui devront se débrouiller pour assurer leur propre financement ou encore, on pourrait avoir une méthode de financement à partir des recettes publiques qui serait mise au point au profit de groupes dont les besoins sont démontrés. Nous sommes opposés au CNCP à ce que la Commission nous impose des frais de participation au nom de groupes quelconques de défense de l'intérêt public. Ceci est peut-être valable lorsqu'il s'agit d'entreprises bénéficiant d'un monopole tel que B.C. Tel ou Bell Canada. Ces sociétés ont en fait le pouvoir de lever des impôts et il leur suffit donc de repasser ces frais à leurs abonnés. Le CNCP, dont les activités sont fondées à 90 p. 100 sur la concurrence, est plus sujet aux divagations du marché que n'importe quoi d'autre et si nous sommes obligés de verser, pour prendre un exemple, \$100,000 pour l'Inuit Tapirisat, il nous est totalement impossible de faire assurer le poids de ces dépenses à nos abonnés, alors que c'est ce que font effectivement nos concurrents grâce aux 85 à 90 p. 100 de leurs activités qui reposent sur un monopole.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends votre point de vue et je respecte votre opinion, mais en terme de dollars, il me semble que cela serait de relativement peu de conséquences si vous le faisiez absorber par vos abonnés, n'est-ce pas?

M. Schmidt: La somme est petite, mais le principe est important, monsieur.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, it is a large principle; and I agree that others should not be expected to absorb those kinds of costs, probably. I will leave it at that, although I would like to—I suppose there is no way we can get a tag on the dollar price of that kind of service.

Mr. Schmidt: They may be small, but compared with what? I mean, \$50,000 can be the entire price by way of cost of an involvement for CNCP before a hearing.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, I agree.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Deniger, 15 minutes.

Mr. Deniger: Merci, monsieur le président. Je vais laisser les témoins se «brancher». Et si je peux me permettre quelques commentaires avant. J'ai lu attentivement votre mémoire et il ne fait aucun doute que ce mémoire a été préparé par une personne qui a sûrement beaucoup d'expérience devant les tribunaux administratifs du Canada, sûrement la Commission canadienne des transports, et maintenant le CRTC.

Je ne pourrais pas laisser passer cependant la dernière question de mon collègue sur les interventions de tout organisme d'intérêt public et je voudrais poser une simple question avant de m'attaquer peut-être davantage à votre mémoire. Est-ce que vous jugez que l'intérêt public est mieux défendu par les tribunaux administratifs sans aide d'avocat d'intérêt public, ou pensez-vous que l'avocat d'intérêt public a quand même un rôle à jouer dans la détermination de politiques à l'intérieur des tribunaux administratifs dans les enquêtes telles que vous les présentez?

Mr. Schmidt: I am sorry, Mr. Chairman, but I wonder if the translator could just repeat the question part.

Mr. Deniger: Well, I will say it in brief. Do you think there is a role for a public advocacy lawyer at hearings where the regulatory agency has to make a decision based on public interest?

Mr. Schmidt: Personally, very much so, yes. I do believe that there is a role for that kind of function in public hearings.

Mr. Deniger: Donc, à ce moment-là, la seule divergence possible qu'il peut y avoir c'est quant au quantum, c'est quant à leur mode de financement, c'est quant à leurs sources de fonds. Si vous êtes d'accord pour dire qu'ils sont utiles et qu'ils jouent justement un rôle important. Je parle évidemment d'avocats permanents—permanent advocacy.

Mr. Schmidt: That is the way in which your question was understood, yes.

Mr. Deniger: Très bien. Je reviens au mémoire. A la page 4 de votre mémoire, vous parlez de l'exigence imposée à des entreprises qui se font concurrence de soumettre des informations au même organisme de réglementation et de la nécessité d'en assurer la confidentialité. J'étais un petit peu familier avec les règles de confidentialité à l'époque où j'étais à la Commission canadienne des transports, mais je ne connais pas vraiment les règles du CRTC, sauf que ce sont à peu près les mêmes, c'est ce qu'on me dit. Est-ce que vous êtes satisfaits de

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, c'est un principe important; et je reconnais qu'on ne devrait probablement pas s'attendre à ce que les autres absorbent ce genre de coûts. Je m'en tiendrai là, encore que j'aimerais—je suppose qu'il est impossible d'avoir une idée précise du coût en dollars de ce genre de service.

M. Schmidt: Il peut ne pas être élevé, mais par rapport à quoi? Après tout, \$50,000 peut couvrir tous les frais de participation de la CNCP à une audience.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, d'accord.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Deniger, you have 15 minutes.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman. I shall leave it up to the witnesses to "sort themselves out," while I add a few comments, if I may. I studied your brief carefully; it obviously was prepared by someone who knows a lot about public hearings in Canada, certainly about the Canadian Transport Commission and now, CRTC.

However, I did not want to let my colleague's last question on public interest groups go by, without asking a question afterwards, I may further question your brief. Do you think that public interest is better protected by administrative tribunals without the help of public advocacy lawyers, or do you think that these lawyers can still have an input into the determination of policies in administrative tribunals, in the case of such requests as yours?

M. Schmidt: Je regrette, Monsieur le président, mais je me demande si l'interprète pourrait répéter la question.

M. Deniger: Eh bien, je vais la résumer. Pensez-vous que l'avocat d'intérêt public ait un rôle à jouer dans les tribunaux administratifs parce que l'organisme de réglementation doit prendre une décision fondée sur l'intérêt public?

M. Schmidt: Personnellement, je trouve que oui, absolument. J'estime que cette fonction a un rôle important dans les tribunaux administratifs.

Mr. Deniger: So, the only possible difference would have to do with the amount, the type and source of funding. If you agree that they are useful and play an important role, I am of course referring to permanent public advocacy lawyers.

M. Schmidt: C'est bien ainsi que j'ai interprété votre question.

Mr. Deniger: Very well—let me now return to page 4 of your brief, in which you mention the requirement imposed upon competing companies to provide information to the same regulatory agency and for the necessity to preserve its confidentiality. I was somewhat conversant with the confidentiality restrictions when I worked at the Canadian Transport Commission, but all I know about the CRTC rules is that they are very similar, according to what I have been told. Are you satisfied with the way the CRTC currently treats confidential information?

[Text]

la façon dont le CRTC traite actuellement l'information confidentielle?

Mr. Schmidt: The CRTC has been working very hard in the last two or three years to come to grips with the question of confidentiality. That has become very apparent to carriers like CN-CP, certainly, and, yes, we are satisfied that a balance is being struck between the public's need to know and the carrier's need to protect information.

• 1000

Now, remember, sir, that I speak from the framework of a carrier engaged in activities that are 90 per cent competitive. Therefore, we regard our costs, our planning, our market information as matters which could be detrimental to us if that data fell into the hands of our competitors and that is what disclosure to the public entails. We see our competitors beyond the immediate participants or even among them. The CRTC receives all of our information and then adjudicates the matter of what goes out to the public at large if the supplying carrier raises the question of confidentiality.

M. Deniger: Est-ce que vous avez eu la chance de regarder un peu le projet de loi C-43, qui parle justement de liberté d'information ou d'accès à l'information? Selon ce projet de loi, si vous avez eu la chance de le parcourir, croyez-vous qu'il pourrait avoir une influence sur les méthodes et sur les pratiques actuelles du CRTC en matière d'information confidentielle?

Mr. Schmidt: Would you please cite the particular aspect of Bill C-43 which prompts your question?

M. Deniger: Oui, parce que voyez-vous, le but principal justement de ce projet de loi est de lever le voile sur toutes sortes de mystères dont la plupart des gens, qui font affaires avec un tribunal administratif, s'inquiètent. C'est dans ce contexte-là que je pose la question. Et je me réfère aux pages 4 et 5 encore une fois de votre mémoire.

Mr. Schmidt: Sorry, I misunderstood your reference. Bill C-43 in my mind raised memories of earlier telecommunications bills.

Mr. Deniger: Sorry about that.

Mr. Schmidt: Not at all. Now the concern here is that freedom of information legislation not be insensitive to the requirement that a regulated, competitively-based carrier needs some protection against the kind of full disclosure I referred to earlier.

M. Deniger: Je voudrais laisser de côté maintenant l'aspect confidentialité pour m'attaquer à ce que j'ai trouvé de plus intéressant dans votre mémoire. Et ce sont les propositions et les commentaires qui se trouvent aux pages 5 à 7, sur la proposition 16. Parce que je crois que malgré le nombre assez impressionnant de témoins que nous avons eus la chance d'entendre, vous êtes le premier intervenant qui approuve que les politiques soient formulées par l'organisme de réglementation.

[Translation]

M. Schmidt: Au cours de ces deux ou trois dernières années le CRTC a fait de très gros efforts pour maîtriser la question de la confidentialité. Des entreprises telles que la CNCP s'en sont nettement rendu compte et, pour répondre à votre question, oui, nous avons le sentiment qu'il existe un équilibre entre le besoin de savoir du public et le besoin de l'entreprise de protéger l'information.

N'oubliez cependant pas, monsieur, que je présente ici le point de vue d'une entreprise dont les activités sont concurrentielles à 90 p. 100. Nous considérons donc nos coûts, notre planification, nos renseignements sur le marché, comme autant d'éléments qui pourraient nous nuire si leur contenu tombait entre les mains de nos concurrents et c'est là le risque que représente leur divulgation au public. Nous voyons nos concurrents au-delà des participants immédiats ou même parmi eux. Le CRTC reçoit la totalité de l'information dont nous disposons et c'est lui qui décide de ce qui doit être révélé au grand public si l'entreprise qui lui a communiqué ces renseignements soulève la question de la confidentialité.

Mr. Deniger: Did you have an opportunity to study bill C-43, which deals precisely with the freedoms of information or of access to information? If you had a chance to take a look at it, do you think that this bill could affect the CRTC's current methods and practises in the area of confidential information?

M. Schmidt: Voudriez-vous avoir l'obligeance de me citer le point particulier du projet de loi C-43 qui vous amène à poser cette question?

Mr. Deniger: Yes, because, you see, the main purpose of this bill is to expose all these mysterious matters which concern people involved in public hearings. It is within this particular framework that I asked this question, and I am referring once more to pages 4 and 5 of your brief.

M. Schmidt: Excusez-moi, j'avais mal compris votre référence. Le projet de loi C-43 m'a refait penser à des projets de loi plus anciens sur les télécommunications.

M. Deniger: Veuillez m'excuser.

M. Schmidt: Je vous en prie. Ce que nous désirons ici, c'est que la législation relative à la liberté d'information ne perde pas de vue le fait qu'une entreprise soumise à une réglementation, et dont les activités sont essentiellement concurrentielles, a besoin d'une certaine protection contre le genre de divulgation totale dont je parlais tout à l'heure.

Mr. Deniger: I would now like to move on from this question of confidentiality to what I consider to be the most interesting point in your brief, your suggestion and comments on recommendation 16, presented in pages 5 to 7. Indeed, I feel that in spite of the rather impressive number of witnesses that we have heard, you are the first to be favorable to the formulation of policies by the regulatory agency rather than to their incorporation into the enabling law. However, upon

[Texte]

tion plutôt qu'inclues dans la loi habilitante. Cependant, si je regarde attentivement ce que vous dites et si je regarde en fait votre texte aux page 6 et 7, je suis un peu confus. Je vais prendre un exemple. Croyez-vous que dans une loi sur les télécommunications ou la Loi sur les transports, par exemple, il devrait y avoir un article qui couvre de façon assez précise l'étendue ou le but de cette loi? Ou ne devrait-on pas laisser les tribunaux, selon les règles du *common law* britannique, grandir avec les télécommunications modernes, avec le temps en fait? Ne craignez-vous pas que si on légifère une intention qu'on la case et qu'on l'empêche d'évoluer?

Mr. Schmidt: We are very much for having the enabling legislation contain a maximum number of policy statements. The legislative objectives ought to be obtained through the act and through the regulatory body. There are certain cases where this is not possible in great detail . . .

• 1005

M. Deniger: Êtes-vous familier avec la Loi nationale sur les transports?

Mr. Schmidt: Roughly, try us.

M. Deniger: L'article 3 de la loi, qui couvre une page et demi, définit justement la politique des transports. Et je suis convaincu que les gens qui vous ont aidé à préparer ce mémoire ont dû vous dire à quel point, selon moi, l'article 3 est tout à fait inefficace. Et quand nous avons tenu réunions pour étudier justement sur les articles 3 et 23 de cette loi-là, c'était un fouilli incroyable. Et vous dites dans votre mémoire que les experts sont des commissaires, soit ceux qui ont à décider, ceux qui ont l'expertise. Ne croyez-vous pas à ce moment-là que si nous les mettons dans un coin, avec un texte de loi bien défini sur une politique, nous les empêchons de bien accomplir leurs tâches.

Mr. Schmidt: Sir, we believe commissions should be independent and commissioners should have the broadest scope possible for their mandate. I am not familiar with the statement that goes some two pages in the National Transportation Act, but I am familiar with a pretty good preamble that talks about the kind of policy for transportation that Parliament wanted to see for this country, and I applaud that. I also applaud the approach that seems to be evident in the early drafts of the telecommunications legislation which have not yet come to third and final reading. There we see a statement of objectives for telecommunications in Canada and we see a reliance on regulation. Unfortunately, the grave defect in previous bills in telecommunications has been the omission of any reliance on the competitive mechanism for achieving those desirable goals for Canadians in telecommunications.

M. Deniger: Je pense qu'il y a une différence entre un préambule et un article à l'intérieur d'une loi compositante.

Une dernière question si vous me permettez, monsieur le président. Je veux revenir à ce que mon collègue Crosby disait tout à l'heure, lorsqu'il parlait de (regulatory lag) ou de la

[Traduction]

closer examination of pages 6 and 7, I find myself a little confused as to where you stand. Let me take an example. Do you believe that a law on telecommunications or the Transport Act, for instance, should have a section covering with some precision the scope and purpose of the law itself? Shouldn't the tribunal, according to the traditions of British Common Law, be allowed to grow with modern telecommunications, in fact, with time? Don't you fear that if a mere intention is turned into a piece of legislation, it becomes frozen and its evolution is thwarted?

M. Schmidt: Nous sommes très favorables à ce que la loi habilitante contienne un nombre maximum de déclarations de politiques. C'est la loi elle-même et l'organisme de réglementation qui devraient permettre d'atteindre les objectifs de la législation. Il y a des cas où il n'est pas possible de le faire de façon très détaillée.

Mr. Deniger: Are you familiar with the National Transportation Act?

M. Schmidt: On la connaît en gros—Mettez-nous à l'épreuve.

Mr. Deniger: Section 3 of the Act, which is one and a half pages long, defines transportation policy. I am sure that the people who helped you prepare this brief must have told you how ineffective section 3 is. When we held meetings to study sections 3 and 23, the whole thing was an incredible mess. Well, in your brief, you state that the experts are commissioners; they are the experts, the people who have to make the decisions. Don't you think that if we stick them in a corner, with a clearly defined piece of legislation on a particular policy, we shall prevent them from doing their job efficiently?

M. Schmidt: Monsieur, nous estimons que les commissions doivent être indépendantes et que les commissaires devraient avoir toute latitude pour s'acquitter de leur mandat. Je ne connais pas cette page de la Loi nationale sur le transport, mais je connais son préambule, qui est fort bon et qui évoque le genre de politique des transports que le Parlement voulait voir instaurer pour notre pays, et j'applaudis cela. J'applaudis également la méthode qui semble se dégager dans les premières ébauches du projet de loi sur les télécommunications qui ne sont pas encore parvenues en troisième et dernière lecture. Nous y trouvons une déclaration sur les objectifs à fixer aux télécommunications au Canada et nous constatons qu'elles font une large place à la réglementation. Malheureusement, le grave défaut des précédents projets de loi sur les télécommunications a été l'omission de tout recours au mécanisme de la concurrence afin d'atteindre les objectifs qui sont si désirables pour les Canadiens dans ce domaine.

Mr. Deniger: I think that there is a difference between a preamble and a section within the act.

With your permission, Mr. President, I would like to ask a last question. I would like to go back to what Mr. Crosby was saying a moment ago, when he was talking about regulatory

[Text]

lenteur des tribunaux administratifs. Est-ce que vous avez déjà calculé comment cette lenteur administrative peut vous coûter? Et là évidemment je ne prends pas pour acquis que vous allez gagner ou perdre vos décisions, mais en termes de revenu perdu ou d'effort perdu ou en termes de manque de planification possible, est-ce que vous avez déjà calculé comment cela peut vous coûter, à vous CNCP Télécommunication?

Mr. Schmidt: No, sir, we have not. Regulatory lag is something that we rail against in respect of rate actions. It is, however, something that is quite understandable in, for example, issue hearings. Issues hearings, which are complex and require time for deliberation, understandably impact on the affected carriers. If there is relief denied, there is a monetary impact. But we have not made those calculations.

M. Deniger: Une dernière question. Est-il juste de penser qu'une personne comme vous, qui doit se présenter assez souvent devant les tribunaux administratifs, n'ose pas justement les critiquer trop ouvertement? Merci, monsieur le président.

• 1010

Mr. Schmidt: That is probably a very human reaction, sure, but . . .

Mr. Deniger: I do not expect an answer to that one.

Mr. Schmidt: I may say, while we are shifting to the next gentleman, that it is not impossible to calculate the costs of regulatory lag, on a short-term basis. For example, the interim relief we lost this year is readily ascertainable.

Mr. Deniger: But it is difficult for you really to plan your every move.

Mr. Schmidt: Yes, exactly.

Mr. Deniger: That is the biggest problem, I think.

Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think Mr. Kane has a number of supplementary questions about the matter of this policy mandate.

Mr. Kane.

Mr. Kane: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Schmidt, I would like to clarify the position you are taking on policy direction to the tribunal. I am sure you can appreciate that this is a very important element in the committee's consideration of regulatory reform measures.

The reason I would like to follow up on the questions asked so far this morning is a couple of sentences at the bottom of page 6 of your brief, in the English version. If you look at the very last paragraph, you will note the generally accepted view that revenues from long-distance rates subsidize the local

[Translation]

lags or of the slowness of administrative tribunals. Have you already tried to quantify the losses you have incurred due to this slowness? In this case, I am naturally not taking for granted that you are going to win or lose, but in terms of lost revenues or wasted efforts, or of possible lack of planning, have you already worked out how much this would cost CNCP Telecommunications?

M. Schmidt: Non, monsieur, nous ne l'avons pas fait. Le retard de la réglementation est une chose contre laquelle nous protestons lorsqu'il s'agit de prendre une décision en matière de tarifs. Il est cependant fort compréhensible dans le cas des audiences sur des questions de droit. Ces audiences, qui sont complexes et exigent de longues délibérations, ont, c'est compréhensible, un impact sur les entreprises concernées. Cet impact a un caractère financier lorsque leur demande de redressement est rejetée. Mais pour revenir à votre question, nous n'avons pas fait ces calculs.

Mr. Deniger: One last question. Is it fair to say that someone like you, who has to appear rather frequently at public hearings, is loath to criticize them too openly? Thank you, Mr. Chairman.

M. Schmidt: C'est sans aucun doute là une réaction très humaine, mais . . .

M. Deniger: Je ne m'attends pas à ce qu'on me réponde là-dessus.

M. Schmidt: J'ajouterai, avant que l'on passe au témoin suivant, qu'à court terme, il n'est pas impossible de calculer le coût du retard de la réglementation. Par exemple, il serait facile de calculer ce que nous a coûté cette année, le fait que le redressement provisoire que nous avons demandé nous a été refusé.

M. Deniger: Il demeure qu'il vous est difficile de réellement planifier chacune de vos initiatives.

M. Schmidt: C'est exact.

M. Deniger: Je crois que c'est là le plus gros problème.

Je vous remercie.

Le vice-président (M. Berger): Je crois que M. Kane a un certain nombre de questions supplémentaires à poser à propos de ce mandat en matière de politiques.

Monsieur Kane.

M. Kane: Merci, monsieur le président.

M. Schmidt j'aimerais que vous précisiez votre position sur la question des directives en matière de politiques données au tribunal. Vous vous rendez certainement compte qu'il s'agit là d'un élément très important de l'examen par le Comité des mesures de réforme de la réglementation.

J'aimerais pousser un peu plus loin les questions posées ce matin, à cause d'une ou deux phrases, au bas de la page 6 de la version anglaise de votre mémoire. Si vous vous reportez au dernier paragraphe, vous noterez qu'on y trouve l'opinion généralement acceptée selon laquelle les recettes des tarifs

[Texte]

public telephone service. It is the next two sentences I am particularly interested in. You state:

Whether that should be the case or not, and if so, what should be the size of the subsidy, are questions that arguably should be decided at a higher policy making level.

Given that position, I think you would agree with me that those issues perhaps underlie many of the decisions the regulatory tribunal has to make in the context of, certainly, rate decisions, and issue proceedings as well. What exactly do you mean by it being decided at a higher policy making level and how is that transmitted to the regulatory tribunal?

Mr. Schmidt: Mr. Kane, in the telecommunications industry we have encountered this assertion, that the long-distance voice rates and the revenues that are generated support local services, in that they help keep local rates low, or affordable, and help provide services to under-served areas of the country. The question of whether that is true, and the extent to which it is true, have profound, I submit, implications for the telecommunications industry.

When we confront those assertions—and we are not satisfied they are founded empirically—we discover that those assertions are used to sustain an existing industry structure. They are used to discourage the extension, for example, of competition among and between existing carriers. They may even be used to discourage new entry, because of charges and allegations of cream-skimming and that sort of thing. This system of subsidies may even transcend local areas and get into national considerations, such as should the subscribers of Ontario be assisting the subscribers to the telephone service in Prince Edward Island or Saskatchewan? It can be argued that through the revenue settlement process of the TransCanada Telephone members there is a system of geographical subventions in place.

• 1015

The question of whether these practices should prevail, because of the very great implication for the telecommunications industry, as I say, certainly on the supply side, strike us as a matter of high policy, as a matter for the relevant governmental department to address and for Parliament to come to grips with. When that process is done, we would prefer the mechanism of parliamentary debate and statutory statement to issue.

Mr. Kane: If I could just tie this down, then, when you speak of a higher policy-making level, you are talking of Parliament, as opposed to a policy direction by a government department, for example.

Mr. Schmidt: Correct.

[Traduction]

interurbains servent à subventionner les services téléphoniques locaux destinés au public. Ce sont les deux phrases suivantes qui ont particulièrement retenu mon attention. Vous déclarez en effet ceci:

Que ce soit là le cas ou non, quelle devrait être l'importance des subsides sont des questions qui mériteraient éventuellement d'être décidées à un niveau supérieur d'élaboration des politiques.

Compte tenu de cette position, vous serez certainement d'accord avec moi pour reconnaître qu'il se peut que ces problèmes sous-tendent beaucoup des décisions que doit prendre le tribunal administratif investi des pouvoirs de réglementation; certainement, en tout cas, dans le contexte des décisions touchant aux tarifs ainsi que de celui des débats sur les questions de droit. Qu'entendez-vous exactement par «décision à un niveau supérieur d'élaboration des politiques»? Comment cette décision est-elle communiquée au tribunal administratif?

M. Schmidt: Monsieur Kane, dans l'industrie des télécommunications, nous avons entendu déclarer que les recettes des appels téléphoniques interurbains servent à financer les services locaux, en ce sens qu'elles permettent de maintenir ceux-ci à un niveau réduit, ou du moins raisonnable, et qu'ils contribuent à assurer des services dans les régions du Canada qui sont défavorisées sur ce plan. La question de savoir si c'est exact, et cela dans quelle mesure, revêt, à mon avis, une profonde importance, pour l'industrie des télécommunications.

Lorsque nous sommes confrontés à ces assertions—et que leur fondement ne nous paraît pas assuré—nous nous apercevons qu'elles sont utilisées pour défendre l'organisation actuelle de cette industrie. Elles servent à décourager, par exemple, une concurrence plus active entre les entreprises actuelles. Elles peuvent même être utilisées pour décourager de nouveaux participants, à cause des allégations et des accusations «d'écramage» et autres activités du même genre. Ce système de subventionnement peut même dépasser le cadre local et être affecté par des considérations de caractère national: par exemple, les abonnés de l'Ontario devraient-ils aider ceux de l'Île-du-Prince-Édouard ou de la Saskatchewan? On peut défendre le point de vue selon lequel le processus de règlement des recettes des membres de la TransCanada Telephone est en fait un système de subventions géographiques.

La question de savoir si ces pratiques devraient s'imposer, à cause de leurs profondes répercussions sur l'industrie des télécommunications—certainement, en tout cas, comme je le disais, sur le plan de la fourniture des services—nous paraît relever de la haute politique, et devrait être traitée par le ministère fédéral pertinent et débattue par la Chambre des Communes. Une fois cela réglé, nous pencherions en faveur du mécanisme du débat parlementaire et de la déclaration statutaire.

M. Kane: Pour nous résumer, lorsque vous évoquez un niveau plus élevé d'élaboration de politique, vous parlez de la Chambre, et non d'une directive donnée par un ministère fédéral, par exemple.

M. Schmidt: C'est cela.

[Text]

Mr. Kane: You have just spoken of regulatory lag. Could we explore the problem of delay in getting legislative change through Parliament? I think you have provided an excellent example in the telecommunications legislation, which has now been before Parliament, I believe, on three separate occasions over the past five years, perhaps. Is that not of real concern to you, because of the need for speed and a quick reaction to important situations?

Mr. Schmidt: It is, but Parliament, as regulators have, has housekeeping problems. I think it does not, however, remove the question of principle from one forum to another, in terms of where the matter is properly dealt with.

I would add that the matter of rates and the matter of industry structure are fundamentally different, as well. The immediacy of impact, I think, is demonstrable. The public policy implications of new entry and industry structure are certainly profound and properly the subject matter of Parliament, I submit.

Mr. Kane: Just one last question, Mr. Chairman, to complete this whole exercise.

People have put Cabinet appeal in the context of policy direction, in the sense that Cabinet tends to deal with policy matters as opposed to legal matters. I take from pages 9 and 10 of your brief that you are recommending cabinet appeals be abolished. Is that a correct conclusion?

Mr. Schmidt: Generally, yes.

Mr. Kane: But it generally leaves some avenue for being applicable. Under what circumstances would you see Cabinet appeal as being appropriate?

Mr. Schmidt: Mr. Kane, I did use the word "generally". It has come back to haunt me, and I will retreat to the brief, which pretty well closes the door to Cabinet appeal. I believe in appeals on questions of law to the relevant courts, but I think on matters of regulation, let the regulator be sufficiently resourced, let public participation be full, and let the decision of the regulator prevail. If it is not liked, change it through the appropriate policy mechanisms; namely, legislation.

Mr. Kane: Thank you, Mr. Chairman.

• 1020

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Even after all those questions, I have some difficulty grasping the matter of policy directives. We had quite an interesting discussion about this matter with Professor Hudson Janisch of the University of Toronto in Toronto on Friday morning and I gather, Mr. Kane—and you can correct me if I am wrong—or it seems,

[Translation]

M. Kane: Vous venez de parler du retard de la réglementation. Pourrions-nous maintenant examiner le problème des délais pour obtenir des changements législatifs en passant par le canal des Communes? Je crois que l'exemple de la législation en matière de télécommunication est un excellent exemple. Il s'agit là d'un projet de loi qui a, je crois, été trois fois présenté en Chambre, au cours de ces cinq dernières années. Ne trouvez-vous pas cela inquiétant, compte tenu de la nécessité de faire vite et de réagir rapidement dans des situations sérieuses?

M. Schmidt: Certainement, mais en tant qu'organe de réglementation, la Chambre des Communes a des problèmes internes. Je ne pense pas cependant que l'on doive pour cela reporter la question de principe devant d'autres instances, lorsqu'il s'agit de la traiter comme il se doit.

J'ajouterai que les tarifs et l'organisation de l'industrie sont des questions foncièrement différentes. Il me semble que le caractère immédiat de l'impact peut être démontré. J'estime que les implications des nouvelles entreprises et de l'organisation de l'industrie sur le plan des politiques publiques sont certainement importantes et tombent dans le domaine de la Chambre des Communes.

M. Kane: Une dernière question, monsieur le président, pour finir le tour du problème.

On a placé l'appel interjeté auprès du Cabinet dans le contexte des directives en matière de politiques, en ce sens que le Cabinet tend à s'occuper de questions de politiques plutôt que d'affaires juridiques. Je crois comprendre, d'après les pages 9 et 10 de votre mémoire, que vous recommandez l'abolition des appels interjetés auprès du Cabinet. Ai-je bien raison?

M. Schmidt: En gros, oui.

M. Kane: Mais vous n'écarterez pas complètement la possibilité d'y avoir recours. Dans quelles circonstances jugeriez-vous une telle démarche appropriée?

M. Schmidt: Monsieur Kane, j'ai employé le terme «en gros». J'aurais dû n'en rien faire, et je me réfugierai derrière notre mémoire, qui rejette à peu près complètement le recours à un appel auprès du Cabinet. Je crois aux appels auprès des tribunaux appropriés lorsque l'on a affaire à des questions juridiques, mais j'estime que quand il s'agit de réglementation, il faut donner les ressources nécessaires à l'organisme chargé de la faire respecter, il faut autoriser une pleine participation du public, et il faut permettre à l'autorité régulatrice de faire prévaloir sa décision. Si celle-ci déplaît, qu'on la change en ayant recours aux mécanismes appropriés, c'est-à-dire aux mesures législatives.

M. Kane: Merci, monsieur le président.

Le vice-président (M. Berger): Malgré toutes ces questions, j'ai quelque difficulté à saisir la question des directives en matière de politiques. Nous avons eu une discussion fort intéressante sur cette question avec le professeur Hudson Janisch de l'Université de Toronto, vendredi matin, et il me semble, monsieur Kane—reprenez-moi si je me trompe—que

[*Texte*]

that the thrust of their brief supports the contentions that were made last Friday. Is that not correct?

Mr. Kane: Is this CNCP?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Well, I am asking you, does CNCP not sort of endorse the thrust of what Professor Janisch was arguing about in Toronto last Friday?

Mr. Kane: Perhaps if I could clarify that on the record. My understanding, Mr. Schmidt, is that you are endorsing policy being clearly contained within the legislation, and that if that policy is to be changed it should be done through amendments to the legislation as opposed to a directive to the regulatory agency by a department or the Cabinet.

Mr. Schmidt: That is basically correct, with the one rider that we can envisage policy directives issuing as a help or an assist to regulatory agencies but that those circumstances should be, in legislation, spelled out where they can issue, and then they should issue on a sparing and timely basis.

Mr. Kane: At this point, do we then come into the Janisch model of policy direction?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): No; basically, I think—again, on the bottom of page 6, where you say:

... it appears to be generally accepted that revenues from long distance public telephone service subsidize the provision of local public telephone service. Whether that should be the case or not, and if so, what should be the size of the subsidy, are questions that arguably should be decided at a higher policy making level.

And then on the next page, where you say:

... to the extent the subject matter permits, the objectives of regulation should be spelled out in the enabling legislation.

There are some fundamental questions relating to what extent do you have competition, to what extent do you have monopoly, that are perhaps best decided by Parliament, and should be fairly clearly spelled out in legislation; and as you indicated earlier, previous telecommunications bills—I think you said—contained no reference to competition. Does Parliament consider competition desirable—I think that is what you said; and therefore what you are saying is that some of these fundamental, very basic, questions have to be decided by Parliament. But beyond that, you feel that the technical questions that flow from those basic philosophical questions should best be left to the regulatory agency. Is that, sort of, not what you are saying?

Mr. Schmidt: That is correct.

[*Traduction*]

les arguments de leur mémoire viennent appuyer ceux qui ont été présentés vendredi dernier. N'est-ce pas exact?

M. Kane: Parlez-vous de la CNCP?

Le vice-président (M. Berger): Eh bien, je vous demande ceci: la CNCP n'est-elle pas plus ou moins d'accord avec les arguments présentés par le professeur Janisch à Toronto vendredi dernier?

M. Kane: J'aimerais apporter quelques éclaircissements et que ceci soit enregistré. Si je vous ai bien compris, monsieur Schmidt, vous êtes favorable à ce que la politique soit clairement intégrée à la législation, et à ce que tout changement de cette politique se fasse par le jeu de modifications de la loi et non sous la forme d'une directive adressée à l'organisme de réglementation par un ministère ou par le Cabinet.

M. Schmidt: Essentiellement, ce que vous dites est correct, à cette condition près que nous sommes prêts à envisager que des directives en matière de politiques soient émises afin d'aider ou d'appuyer les organismes de réglementation, mais dans des circonstances qui devraient être clairement décrites dans la législation, et auxquelles on ne devrait avoir recours qu'avec modération et en cas de besoin.

M. Kane: Rejoignons-nous ici le modèle de Janisch relatif aux directives en matière de politiques?

Le vice-président (M. Berger): Non; je pense que fondamentalement ... au bas de la page 6, vous dites encore:

... On semble reconnaître généralement que les recettes provenant des services téléphoniques publics interurbains permettent de financer les services locaux. Que ce soit là le cas ou non, et s'il en est ainsi, l'importance à donner à ces subsides, sont des questions qui mériteraient d'être décidées à un niveau plus élevé d'élaboration de politiques.

A la page suivante vous écrivez:

... dans la mesure où le sujet le permet, les objectifs de la réglementation devraient être clairement indiqués dans la Loi habilitante.

La mesure dans laquelle il y a concurrence, celle dans laquelle il y a un monopole, sont des questions fondamentales sur lesquelles il serait peut-être préférable de laisser à la Chambre le soin de prendre une décision, et qui devraient être traitées avec suffisamment de clarté dans le texte de loi; comme vous l'avez dit tout à l'heure, les projets de loi antérieurs sur les télécommunications—je crois que ce sont là les termes que vous avez employés—ne contenaient aucune allusion à la concurrence. La Chambre juge-t-elle que la concurrence est souhaitable? Je crois que c'est ce que vous avez dit; vous nous dites donc en fait que certaines de ces questions absolument essentielles doivent être décidées par elle. Mais en dehors de cela, vous estimez que les questions techniques qui découlent de ces positions philosophiques devraient être laissées à l'organisme de réglementation. C'est cela, à peu près, ce que vous voulez dire?

M. Schmidt: C'est exact.

[Text]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): And are you satisfied with the statement of objectives in the latest draft that you have seen of the telecommunications legislation, in that respect?

Mr. Schmidt: No, not wholly satisfied. But I think your statement, Mr. Chairman, would refer to Bill C-16 and I think that bill came closer than previous drafts to our perception of the goals; but we still have some difficulty.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Have you submitted your views to the department—I guess it is the department that makes legislation—have you submitted your views to the department as to what should be contained in such a policy statement in the legislation?

Mr. Schmidt: Yes, we have, sir.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Would it be possible to obtain that from you?

Mr. Schmidt: We will be pleased to provide the panel with copies.

• 1025

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Everybody says this should be done and that should be done, but I would like to throw the ball back to some of the people in industry and say, if you had the chance to draft the legislation, what would you draft? And I would like to take a look at it and then that might help us a bit in understanding the matter.

Mr. Schmidt: Mr. Chairman, if after reproduction one copy will suffice, I provided the Clerk of the Committee with an answer to your question.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. On page 10 of your brief, if I could refer to that, in regard to suggestion 20, in the appointment process you say that appointments should not be made on the basis of representing a particular interest. That certainly is in agreement with a number of briefs we have received. But we are concerned more with the fundamental issue of the process whereby appointments are made and we are wondering if you have any comments on that aspect. More particularly, have you had any experience in the past with respect to appointments to regulatory agencies? Have you been consulted?

Mr. Schmidt: We had no fundamental quarrel with the suggestions on your question contained in the discussion paper. We thought they were good suggestions. We have had no direct involvement in past appointments other than to encounter these people after the fact. If I can add as an industry participant in the process, if we were asked to suggest a name or two, one might speculate as to whether or not those names would be chosen. Perhaps they would be sure to be left off anyone's short list.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think you just said that you have no fundamental quarrel with our suggestion, but then

[Translation]

Le vice-président (M. Berger): Et sur ces points, êtes-vous satisfait des objectifs exposés dans la dernière ébauche du projet de loi sur les télécommunications?

M. Schmidt: Non, pas totalement. Mais je crois, monsieur le président, que vous parlez ici du projet de loi C-16. Ce projet était plus proche que ses prédécesseurs de notre propre position en ce qui concerne les objectifs; mais il y a encore des choses qui me paraissent difficiles à accepter.

Le vice-président (M. Berger): Avez-vous présenté vos vues au ministère—je pense que c'est le ministère qui prépare le texte de loi—afin de lui faire savoir ce que vous souhaiteriez voir inclure dans une telle déclaration de politique?

M. Schmidt: Oui, nous l'avons fait, monsieur.

Le vice-président (M. Berger): Serait-il possible d'en avoir le texte?

M. Schmidt: Nous nous ferons un plaisir d'en faire parvenir un exemplaire aux membres de votre Comité.

Le vice-président (M. Berger): Très bien. Tout le monde veut avoir son mot à dire sur la manière de faire les choses, j'aimerais renvoyer la balle à certains des représentants de l'industrie en leur disant, si vous aviez la possibilité de préparer ce projet de loi, que feriez-vous? J'aimerais pouvoir l'examiner, cela nous aiderait peut-être un peu à mieux comprendre les choses.

M. Schmidt: Monsieur le président, si après reproduction une copie suffit, j'ai remis une réponse à votre question au secrétaire du Comité.

Le vice-président (M. Berger): Merci. Si vous me permettez de me reporter à la page 10 de votre mémoire vous déclarez, à propos de la recommandation 20, relative au processus de nomination, que les nominations ne devraient pas être faites en fonction des intérêts particuliers représentés. C'est là un point de vue qui concorde certainement avec bon nombre des mémoires que nous avons déjà reçus. Mais ce qui nous intéresse au premier chef c'est la question fondamentale du processus de nomination, et nous nous demandons si vous avez des observations à faire sur ce point. Plus particulièrement, avez-vous déjà eu l'expérience de nominations à des organismes de réglementation? Avez-vous été consulté?

M. Schmidt: Nous n'avons aucune objection catégorique aux recommandations relatives à votre question contenues dans le document de travail. Ces suggestions nous ont paru valables. Nous n'avons jamais participé directement à des nominations faites dans le passé; tout ce que nous avons fait, c'est de rencontrer ces gens-là, une fois la chose faite. Mais en tant que représentant de l'industrie, si nous étions invités à participer à ce processus et si on nous demandait de proposer un nom ou deux, on pourrait se demander si ces noms seraient choisis. Il se pourrait très bien qu'ils n'apparaissent sur aucune liste restreinte.

Le vice-président (M. Berger): Il me semblait que vous veniez de dire que notre recommandation ne soulève chez vous

[Texte]

after suggestion 20 you say that this suggestion as submitted is wrong in principle.

Mr. Schmidt: That is our basic objection. I am sorry and I will hasten to clarify what is happening here. Suggestion 20 with its reference to the appointment or the selection of commissioners drawn from special interest groups is wrong in principle. We do not waiver from that view. These people, once they are on such a tribunal, are exercising a quasijudicial function and they should be objective and not partisan. They will, if they are drawn from a special-interest group, seek to be giving effect to the interests which they represent, their constituencies, and that is an anathema to us. With respect to the balance of the discussion, there is some pretty good substance there.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Are there any further questions which the other members of the committee would like to ask? Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): I would just like to add not so much a question as a comment on the matter of policy directives and how you implement objects and policy into legislation. Those who are from Quebec and Nova Scotia can talk about the Toronto airport without any fear of reaction. There was a decision announced just the other day by the CTC in respect of the Toronto airport. As I understood it, and I am only going by media comment, they refused to grant permission to STOL aircraft to land at the Toronto airport, presumably on the grounds that it would create disturbances and may lead to other larger aircraft landing at that airport. One could suggest that it is not the function of the CTC to decide air transport matters, to concern itself with the problems of local residents. On the other hand, a person could say no, they have to take the whole sphere or the broad sphere of matters into account when they make their decision. But whether they took everything into account and made it on the basis of air transport policy—let me rephrase that. Perhaps they just took into account the air transport policy and came to that decision, or they took everything into account, including the environmental concerns and so on and made the decision, and surely that is a decision on which the federal cabinet can just say, “I am sorry, gentlemen; that is interesting but we are going to let STOL aircraft land at that airport.” Surely it does not upset the whole apparatus of government for the CTC to be overruled on a decision like that.

[Traduction]

aucune objection catégorique, et pourtant après la recommandation 20, vous dites que sous cette forme, elle est mauvaise dans le principe.

M. Schmidt: C'est là notre objection fondamentale. Je m'excuse de cette contradiction apparente et vais tout de suite vous expliquer ce qui se passe. La recommandation 20 qui fait allusion à la nomination ou au choix de commissaires choisis dans les groupes d'intérêts spéciaux est mauvaise dans le principe. Rien ne nous fera changer d'avis là-dessus. Une fois qu'ils appartiennent à un tel tribunal, ces gens-là exercent une fonction quasi-judiciaire et devraient se montrer objectifs et éviter tout esprit de paroi. Mais si on va les chercher dans ces groupes, ils s'efforcent de faire valoir les intérêts qu'ils représentent, de favoriser leurs mandats, et pour nous, cela est synonyme d'anathème. Mais dans le reste, il y a des choses très valables.

Le vice-président (M. Berger): Les autres membres du Comité souhaiteraient-ils poser d'autres questions? Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Plutôt qu'une question je voudrais simplement apporter un commentaire sur les directives en matière de politiques et sur la manière de les faire passer dans la législation. Les Québécois et les gens de Nouvelle-Écosse peuvent parler de l'aéroport de Toronto sans craindre de réaction. L'autre jour, la CTC a annoncé une décision à propos de cet aéroport. Si j'ai bien compris, et je m'en remets là aux commentateurs des media, elle a refusé d'autoriser les avions à décollage court de se poser à l'aéroport de Toronto, vraisemblablement parce que cela créerait un certain nombre de nuisances et que l'on risquerait ensuite de voir de plus gros appareils atterrir à cet aéroport. On pourrait soutenir que la CTC n'a pas pour mandat de décider de questions de transport aérien, ni de se préoccuper des problèmes des résidents locaux. On pourrait en revanche soutenir que quand elle prend ses décisions, la Commission doit tenir compte d'absolument tous les facteurs qui entrent en ligne de compte. Mais que ce soit là ce que ses membres aient fait, et qu'elle se soit appuyée pour cela sur la politique du transport aérien... Non, ce n'est pas exactement ce que je veux dire. Il se peut qu'ils aient uniquement pris en considération la politique du transport et qu'ils soient parvenus à cette décision, ou encore qu'ils aient considéré tous les éléments, y compris les questions d'environnement, etc. avant d'en arriver à leur conclusion. Il s'agit certainement là d'une décision qui pourrait amener le Cabinet fédéral à déclarer, «je regrette, mesieurs; c'est intéressant, mais nous allons autoriser les ADAC à utiliser cet aéroport.» Je ne vois pas pourquoi l'édifice gouvernemental tout entier serait ébranlé si un arrêt de la CTC tel que celui-ci était cassé.

• 1030

Any comments on that? I am really not asking for a comment if you would prefer not to, but that is an example of how, in heaven's name, could you ever write up a policy that tells you to allow or not allow STOL aircraft to land in Toronto airport?

Mr. Schmidt: If the CTC's decision one way or another proceeded after full examination of all the various views and

Avez-vous des commentaires à faire là-dessus? Vous n'êtes pas obligés de répondre si vous n'y tenez pas, mais voilà bien un exemple de ce qui vous amène à vous demander comment diable on pourrait jamais rédiger une politique qui autorise ou interdit aux ADAC de se poser à l'aéroport de Toronto.

M. Schmidt: Si la décision de la CTC, quelle qu'elle soit, s'appuyait sur un examen détaillé de tous les facteurs et toutes

[Text]

facts and opinions, I would say let the reasoned decision of the CTC stand.

Mr. Crosby (Halifax West): I have no further questions.

M. Deniger: Si vous me permettez, j'ai deux questions à vous poser.

Je dois vous avouer que je partage les inquiétudes de mon collègue quant à la nécessité de préserver, d'une façon ou d'une autre, les appels au Cabinet.

Ma question supplémentaire porte sur la relation qu'il devrait y avoir, selon vous, entre le ministère des Communications et le CRTC. Comme vous êtes, en fait, réglementé par le CRTC, vous avez quand même à transiger de façon quotidienne avec le ministère des Communications. C'est le ministère des Communications qui va déterminer, en fait, vos politiques. Quelle sorte de relations, d'après vous, devrait-il y avoir entre le ministère des Communications et le tribunal administratif du CRTC?

Mr. Schmidt: The federal Department of Communications, or at the provincial level the local department of communications, has a legitimate policy-making role. When that role is discharged, policy can and should be transmitted via the mechanism of legislation through the relevant house; or, in certain cases, up front via the mechanism of directions to the regulatory agency. I take issue with after-the-fact involvements by policy-making instruments like the Department of Communications after the regulatory agency has given the full determination to the issue. Let us see more of the departments of communications coming out and participating openly in regulatory proceedings. Let us see less governmental interference on an ex parte basis behind the scenes.

M. Deniger: Vous voudriez, ce n'est pas un reproche que je vous fais, mais vous voudriez que les fonctionnaires ou les policy maker du ministère des Communications participent, témoignent, soient interrogés par vous et les autres industries lors des auditions tenues par le CRTC?

Mr. Schmidt: I think members of government departments have a right and a responsibility to participate in proceedings where they have an input.

M. Deniger: Je trouve que cela n'est pas «bête.» Selon moi, c'est une bonne suggestion. Mais, où je ne peux pas être d'accord avec vous cependant, c'est lorsque vous voulez brutalement mettre fin à tout appel au Cabinet. Cela serait merveilleux, si toutes les décisions prises par tous les organismes administratifs, comme la Commission canadienne des transports ou le CRTC, étaient de bonnes décisions. Mais on peut leur donner une directive au sujet d'une politique. On peut leur dire: voici ce que le gouvernement veut faire. Cependant, si le tribunal administratif ne respecte pas cette décision, ou rend une décision tout à fait mauvaise, cela arrive à l'occasion et à ce moment-là, je ne peux pas m'imaginer que le Cabinet ne devrait pas intervenir directement pour renverser une telle décision.

[Translation]

les opinions en cause, je dirais qu'il s'agit là d'une décision raisonnée et qu'elle doit être maintenue.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'ai pas d'autres questions à poser.

Mr. Deniger: If I may, I would like to ask two questions.

I must confess that I share my colleague's concern about maintaining, one way or the other, the appeals to Cabinet.

I would like to know what relationship, according to you, should exist between the Department of Communications and the CRTC. Since you are in fact regulated by the CRTC, you have to deal on a daily basis with the Department of Communications which actually determines your policies. What sort of relationship do you think there should be between this Department and the CRTC?

M. Schmidt: Le ministère fédéral des Communications, ou son homologue provincial, a un rôle légitime à jouer dans l'élaboration des politiques. Lorsque cette responsabilité est exercée, la politique peut et devrait être transmise par le biais du mécanisme législatif en passant par la Chambre appropriée; ou, dans certains cas, directement sous forme de directives données à l'organisme de réglementation. Je suis opposé à ce que des instruments d'élaboration de politiques tels que le ministère des Communications intervienne après coup, une fois que l'organisme de réglementation a déjà pris sa décision sur la question. Ce que j'aimerais voir c'est une participation plus fréquente et plus ouverte du ministère des Communications aux délibérations touchant aux questions de réglementation. Ce que nous voulons voir c'est une moindre immixtion du gouvernement à l'insu des autres parties.

Mr. Deniger: This is not a criticism, but you would like to see the employees and policy-makers of the Department of Communications participate, appear at CRTC hearings, to be questioned by you and representatives of other industries?

M. Schmidt: J'estime que les membres des ministères gouvernementaux ont le droit ainsi que la responsabilité de participer aux délibérations lorsqu'ils y ont un rôle à jouer.

Mr. Deniger: That is not a bad idea! I think it is a good suggestion—But I cannot agree with you when you want to put a complete end to appeals to Cabinet. It would be wonderful if all decisions made by administrative agencies such as the CTC or the CRTC were good decisions. But one can give them political direction. One can tell them: This is what the government wants to do. However, if the administrative agency does not abide by this decision, or the decision can be a bad one—which happens from time to time—in such cases, I cannot even imagine that the Cabinet would not step in to overrule such a decision.

[Texte]

• 1035

Mr. Schmidt: The Cabinet has recourse in respect of recalcitrant commissioners by removing the commissioners. The presumption has to be that the commissioners will be law-abiding and will adhere to the enabling legislation and the policies set forth. Anything else smacks of participation at another level after full determination in a decision that has been or should have been the product of a full and wide discussion.

I am perhaps conditioned, sir, by the present process of closed doors and unknown participants and unknown considerations in motivating or involving Cabinet decision-making. It makes a mockery of the preceding activity before the regulatory agency, especially if the decision of the regulatory agency is later overturned by consideration extraneous to the regulatory process.

M. Deniger: Dans combien de décisions CNCP Télécommunications en a-t-il appelé au gouverneur en conseil? Deuxièmement, dans combien de décisions pour lesquelles il y a eu appel auprès du gouverneur en conseil avez-vous été directement impliqué, pas comme appellant, mais comme intervenant, comme intimé? Et pouvez-vous me dire si vous avez gagné ou si vous avez perdu au sujet de ces dossiers-là? J'essaie de comprendre un petit peu pourquoi vous êtes si brutal au sujet des appels soumis au Cabinet.

Mr. Schmidt: Did you use the word "brutal"?

Mr. Deniger: That is the word I used.

Mr. Schmidt: Well, it is certainly a firm view.

Over the last three years CNCP has had two very important issues come before Cabinet after full deliberation at the regulatory level. The first was the bid by Telesat Canada to become a member of the TransCanada Telephone System. That involved 10 or 12 hearing days before the CRTC examining evidence, sworn testimony and so on. CNCP took one side and others took another side. The matter went to Cabinet at the behest of Telesat and the TransCanada Telephone System members, and the decision that issued from Cabinet reversed the CRTC findings that the membership would be detrimental to Canadians for a number of soundly reasoned propositions.

If memory serves me correctly, the basis of the Cabinet decision was indeed extraneous to the matters discussed before the CRTC. The Cabinet had something in its mind that it kept in a closed book until the Cabinet appeals came its way. Then it applied those criteria, and the losers became winners and the winners became losers. Now that makes a mockery of the regulatory process.

• 1040

M. Deniger: Seulement s'il y a une absence de politique ferme, là, je serais peut-être prêt à faire une concession. S'il n'y a pas de politique, s'il n'y a pas de leadership, de la part du

[Traduction]

M. Schmidt: Le Cabinet a un recours contre les commissaires récalcitrants. Il peut les remercier. En principe, les commissaires doivent être respectueux des lois et doivent se conformer à la loi habilitante et aux politiques établies. Toute autre attitude fleure la participation à un autre niveau, après une pleine participation à une décision qui a été ou aurait dû être le résultat d'une discussion pleine et ouverte.

Je suis peut-être conditionné, Monsieur, par le système actuel de portes closes, de participants sans visage et de considérations inconnues, dans la motivation ou l'incitation du Cabinet à prendre des décisions. C'est là tourner en dérision l'activité précédente qui s'est déroulée devant l'organisme de réglementation, en particulier si la décision de celui-ci est par la suite annulée pour des considérations étrangères au processus de réglementation.

Mr. Deniger: How often has CNCP Telecommunications appealed decisions to the governor in Council; secondly, in how many decisions involving an appeal to the governor in Council have you been directly involved; not as an appellant, but as an intervening party, as a respondent? Could you also tell me whether you won or lost? I am just trying to get some understanding of the reason why you are so fiercely opposed to appeals to Cabinet.

M. Schmidt: Avez-vous utilisé le mot «férocement»?

M. Deniger: C'est exact.

M. Schmidt: Eh bien, vous ne mâchez certainement pas les mots.

Au cours de ces trois dernières années la CNCP a vu deux affaires très importantes la concernant soumises au Cabinet après de pleines délibérations au niveau de la réglementation. La première de celles-ci a été la candidature de Télésat Canada qui désirait devenir membre du TransCanada Telephone System. Tout cela a représenté 10 ou 12 jours d'audience au cours desquelles le CRTC a examiné les arguments présentés et a entendu des témoins sous serment, etc. La CNCP a pris un parti et les autres ont adopté une position opposée. La question a été soumise au Cabinet à la demande de Télésat et des membres du TransCanada Telephone System, et la décision prise par le Cabinet a renversé les conclusions du CRTC qui avait décidé que la demande de Télésat porterait préjudice aux Canadiens pour toute sorte de raisons très valables.

Si mes souvenirs sont exacts, la décision du Cabinet était justifiée par des raisons qui n'avaient en effet rien à avoir avec les questions discutées devant le CRTC. Le Cabinet avait son opinion sur la question mais il l'avait gardée pour lui jusqu'à ce que cet appel ait été interjeté auprès de lui, et c'est ainsi que les perdants ont gagné et que les gagnants se sont retrouvés perdants. Voilà bien une situation où le processus de réglementation est tourné en ridicule.

Mr. Deniger: Where there is a lack of firm policy direction, I might consider making a concession. If there are no policies, and no leadership, on the part of the Department of Communi-

[Text]

ministère des Communications, qui devrait indiquer au CRTC un certain périmètre, je serais d'accord avec vous. Mais lorsque justement ce leadership-là n'existe pas et qu'une décision importante est prise, il y en a déjà eu, votre compagnie a été impliquée dans une cause avec la société Bell Canada et il y eu appel au Cabinet, il faut absolument, selon moi, que le Cabinet prenne ses responsabilités et renverse une décision s'il juge que cette décision-là est mauvaise.

Dans le dossier que vous avez mentionné, il n'y avait pas de politique déterminée, on ne savait pas exactement où on s'en allait. Il y a eu une audition, qu'elle ait duré une journée ou 100 jours, pour moi, cela est insignifiant, ce n'est pas un facteur important. Si la décision d'une agence réglementaire est mauvaise, c'est la responsabilité du Cabinet de la renverser parce que c'est le Cabinet qui aura à vivre avec cette décision-là. Et ce sont les politiciens, j'en suis un et j'en suis fier, qui avant à défendre cette décision dans leur circonscription. Et justement, s'ils n'ont pas participé à la prise de décision et si la décision ne reflète pas les politiques du gouvernement, à ce moment-là, il revient au Cabinet et aux politiciens de la renverser.

C'est pour cela, avec tout le respect que j'ai pour vous, et je sais à quel point vous êtes épris de votre métier, mais je ne peux pas être d'accord avec vous lorsque vous parlez d'appel au Cabinet. Parce que c'est justement ce que l'on reproche au Cabinet et aux politiciens, que nous ne faisons pas notre job, et que nous ne prenons pas nos responsabilités et vous voulez nous en enlever encore plus de responsabilités en enlevant aux politiciens la possibilité d'entendre les appels de tribunaux administratifs lorsque les décisions sont mauvaises. Je trouve cela inacceptable. J'ai bien apprécié votre mémoire, je l'ai lu attentivement, mais je ne suis pas d'accord avec vous. Mais cela est normal. Ce ne sera sûrement pas la dernière fois non plus.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Yes, Mr. Schmidt.

Mr. Schmidt: In the spirit of shrinking the difference, sir, may I argue that there is possibly this compromise: Let us distinguish between settled and inarticulated policy. Where settled policy exists and an issue comes before the regulatory agency and is adjudicated along the lines we have discussed this morning, we would like to see the decision final, subject to appeals in law. Where there is no perceptible or settled policy, you and I probably could come to an accord, although I would mightily argue that there is a heavy duty on the Cabinet, via Parliament, to come to grips with settle and render objective policy on the earliest possible basis so that there are few surprises, few interferences after the fact, and that sort of event.

M. Deniger: Je sympathise avec vous en réalité, parce que dans les télécommunications peut-être plus que dans n'importe quel autre domaine, il y a eu une absence de leadership, les politiques n'ont pas évolué aussi vite que la technologie et vous êtes dans une situation très délicate. Mais fondamentalement, ce que l'on doit décider en réalité, est qui décide au sujet de la politique de télécommunication ou de transport. Est-ce le

[Translation]

cations, to indicate the CRTC's scope of action, I would agree with you. But when there is no leadership, and an important decision is made, this has happened in the past—your company was involved in a suit against Bell Canada, and there was an appeal to the Cabinet—it is vital, to my mind, that the Cabinet assume its responsibilities and overrule a decision if it judges it to be wrong.

In the case that you mentioned, there was no specific policy, on had no real sense of direction. There was a hearing—whether it lasted one day or three months is irrelevant, as far as I am concerned; it is not a significant factor. If a regulatory agency has made a wrong decision, it is the Cabinet's responsibility to overrule it, because it is the Cabinet that will have to live with it. It will be the politicians—I am certain of it, and proud of the fact—who will have to stand up for that decision in their constituencies—And the point is that if they did not participate in the decision—making process and the decision does not reflect the government policies, it is up to the Cabinet and the politicians to overrule it.

This is why, with all due respect to you—and I know how dedicated you are to your work—I cannot agree with you when you talk about appealing to the cabinet because the very reason why the Cabinet and the politicians are under fire is that they are accused of not doing their job, and not taking their responsibilities. Now, you want to take even more responsibilities away from us by depriving the politicians of the right to hear the appeals of administrative agencies when wrong decisions have been made. I cannot accept this. I found your brief interesting and I read it carefully, but I do not agree with you. But that is a normal thing; it won't be the last time, either.

Le vice-président (M. Berger): Oui, monsieur Schmidt.

M. Schmidt: Dans un esprit de rapprochement, puis-je suggérer un compromis. Faisons la distinction entre une politique bien établie et une politique amorphe. Dans le premier cas, lorsque la question est présentée devant l'organisme de réglementation et est arbitrée selon les méthodes que nous avons discutées ce matin, nous aimerions que la décision soit définitive, mais soumise à appel sur le plan juridique. Lorsqu'il n'existe aucune politique perceptible ou établie, nous pourrions probablement nous entendre entre nous, encore que je continuerais à soutenir vigoureusement qu'une lourde responsabilité incombe au Cabinet, par le biais du Parlement, mais qu'il lui appartient de régler la question et d'établir une politique objective dans les meilleurs délais afin de réduire au maximum les surprises, et les interventions et autres réactions du même genre, après coup.

Mr. Deniger: In fact, I sympathise with you, because in telecommunications more than in any other field, there is a lack of leadership, and policies have not progressed as fast as technology, and you are now finding yourselves in a very delicate situation. But basically, what must be decided is who makes the decisions relating to telecommunications or transport policies. Is it the regulatory agency or the politicians,

[Texte]

tribunal administratif ou si ce sont les politiciens, par l'entremise des divers ministères? Remarquez, je prêche un peu pour ma paroisse, mais je ne pense pas que le tribunal devrait dicter les politiques d'un pays, et lorsqu'il les dicte et que le Cabinet est en désaccord, je pense qu'il faut à ce moment-là que le Cabinet conserve son option de pouvoir renverser une décision, qui est une décision de politique. Quand il s'agit d'une décision de rates case, je trouve qu'on ne devrait même pas s'en occuper. Mais s'il s'agit d'une décision sur une politique, peut-être.

Monsieur le président, je m'excuse d'avoir pris autant de temps.

Le vice-président (M. Berger): Pourriez-vous donner l'autre exemple que vous avez mentionné? Vous nous avez dit que dans les deux dernières années il y avait eu deux exemples.

• 1045

Mr. Schmidt: Yes, the second example, Mr. Chairman, of an appeal to Cabinet after a regulatory determination in the last three years was that of the so-called network or system interconnection involving CNCP and Bell Canada. This, I may say, is an ongoing example of our great discomfiture in respect of unsatisfactory regulatory arrangements at the federal and provincial levels in telecommunications. We have a disparate approach to the regulation of telecommunications. Some of the participants in our industry are provincially regulated, others are federally regulated, we have no uniformity of approach to the very critical matter of effective regulation. Until that is resolved, we do not have the public benefits of interconnection going across Canada on a coast-to-coast basis, it exists only on a piecemeal basis in some provinces and not in others.

Mr. Deniger: You lost that one too, did you not?

Mr. Schmidt: Interconnection? No, the people's will and justice triumphed.

Mr. Deniger: Even in Cabinet, even in the governor in Council?

Mr. Schmidt: The Conservative government of the day did sustain the decision of the CRTC.

Mr. Deniger: There you go.

Mr. Schmidt: I wonder.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think that is a good place to stop. I would like to ask you, Mr. Schmidt, if you would have any kind of concluding statement or comment that you would like to make?

Mr. Schmidt: Thank you, Mr. Chairman. I do have, and I will try to be respectful of the committee's time.

CNCP, as mentioned in our opening remarks, is heavily competitive, and yet we depend on effective regulation to continue in that fashion. We really find ourselves existing at

[Traduction]

through the various departments? Mind you, here, I am talking for number one, but I don't think that the agency should dictate a country's policies, and when it does and the Cabinet disagrees, the Cabinet should reserve the right to overrule a decision, when it is a policy decision. When it is a decision concerning rates cases, I don't think one should have anything to do with it; but when it concerns policies, I think we should perhaps get involved.

Mr. President, I apologize for having taken so much of your time.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Could you give us the other example that you alluded to? You said there were two cases in the course of the last two years.

M. Schmidt: Oui, le second exemple, monsieur le président, d'un appel interjeté auprès du Cabinet après une décision de l'organisme de réglementation au cours de ces trois dernières années, a été celui concernant la CNCP et Bell Canada. Je dois ajouter que nous avons là un exemple classique de notre profonde déconvenue devant le caractère peu satisfaisant des dispositions prises en matière de réglementation aux niveaux fédéral et provinciaux dans le domaine des télécommunications. Nous nous sommes attaqués de manière anarchique à la réglementation des télécommunications. Certains des membres de notre industrie sont soumis à une réglementation provinciale, d'autres à une réglementation fédérale; la manière dont nous abordons le problème critique d'une réglementation efficace manque totalement d'uniformité. Tant que nous n'aurons pas résolu cette question, nous ne pourrions pas jouir des avantages d'un raccordement qui couvrirait la totalité du territoire canadien. De tels raccordements n'existent que localement dans certaines provinces, et encore pas dans toutes.

M. Deniger: Là aussi, vous avez été les perdants, n'est-ce pas?

M. Schmidt: Pour le raccordement? Non, c'est la volonté du public et la justice qui ont triomphé.

M. Deniger: Même au Cabinet, même devant le gouverneur en Conseil?

M. Schmidt: Le gouvernement conservateur de l'époque a soutenu la décision du CRTC.

M. Deniger: Vous voyez.

M. Schmidt: Je me demande.

Le vice-président (M. Berger): Je crois que c'est le bon moment pour nous arrêter. Voudriez-vous me dire, M. Schmidt si vous souhaiteriez faire une déclaration ou un commentaire quelconques pour conclure?

M. Schmidt: Je vous remercie, M. le Président. Je devrais en effet le faire et je m'efforcerai de ne pas abuser du temps dont dispose le Comité.

Comme nous l'avons dit dans nos remarques d'ouverture, la CNCP est une entreprise fortement concurrentielle, et pourtant, nous sommes dépendants d'une réglementation efficace

[Text]

the sufferance of our competitors. They have the great capability at any time, by the shift of a decimal, to wipe out competition through the process of underpricing their competitive services. For competition, in its fragile state, to continue in a healthy mode, regulation is needed. We need to be able to discourage conduct that is harmful to competition.

Is the existing state of regulation satisfactory? Is it effective? The answer is, unfortunately, no. It is not effective. The CRTC, which regulates some of the industry participants in telecommunications, is well-intentioned, is going down the right road, but is faltering. It is not going down the road with enough speed, enough resources, enough zeal in its pursuit of competition as a means to achieve the public ends in telecommunications in this country—and I need not emphasize the growing importance of telecommunications to Canadians in every province in an information-based society. Telecommunications is becoming, with information, as critical as energy of the well-being of Canadians. Regulations is not effective at the provincial levels where it is practised because it largely tends to be insensitive to the reality of competition. Some of the regulators are very fond of their local telecommunications carrier and they do not take too kindly, together with that local carrier, to the existence of CNCP in those local jurisdictions, despite the contrary views of the people who buy our products. The consumers out there, your constituents, want choice, variety and diversity in telecommunications.

• 1050

But there are impediments to the realization of that industry supply structure, which come down to the practices of the monopoly-based carriers and inappropriate brands of regulation, especially that practised at the local level. When the federal level, the CRTC, is too slow to apply its energies and resources to such proceedings as the cost inquiry, then we all, as consumers of communications, suffer.

So we are for regulation, but we are for effective regulation. The federal level has, under the British North America Act, sufficient jurisdiction to regulate the totality of telecommunications in this country through a joint board of regulatory authority. We urge that those in power, who are able to make things occur in this area, make them happen, please.

Thank you for this opportunity, sir.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you, Mr. Schmidt and Mr. Marr, for your very thoughtful brief and the time you spent with us here this morning. We did not have a chance to really question you about your suggestion relating to overlap and duplication but we have taken note of it, and we find it to be a very interesting suggestion. Nous allons prendre une

[Translation]

pour pouvoir continuer de cette manière. Nous nous trouvons en fait dans une situation où notre existence même dépend du bon vouloir de nos concurrents. Il leur suffit, à n'importe quel moment, de déplacer une simple décimale, pour éliminer toute concurrence en pratiquant le «dumping» de leurs services concurrentiels. A cause de sa fragilité, une saine concurrence a besoin d'une réglementation pour pouvoir continuer à exister. Pour que nous soyons en mesure de décourager les comportements qui nuisent à la concurrence.

La réglementation est-elle satisfaisante dans son état actuel? Est-elle efficace? La réponse est malheureusement négative. Elle n'est pas efficace. Le CRTC, qui réglemente certains des membres de l'industrie des télécommunications, est bien intentionné, il est sur la bonne voie, mais il manque d'élan. Il n'avance pas suffisamment de zèle dans sa poursuite de la concurrence comme moyen de servir les intérêts du public dans le domaine des télécommunications dans notre pays... Il n'est pas nécessaire que j'insiste sur l'importance croissante des télécommunications pour les Canadiens, quel que soit la province à laquelle ils appartiennent, dans une société dont le bon fonctionnement repose sur l'information. Comme l'information, les télécommunications sont en train de devenir aussi indispensables que l'énergie au bien-être des Canadiens. La réglementation manque d'efficacité à l'échelon provincial car elle a alors nettement tendance à ignorer la réalité de la concurrence. Certains des réglementateurs sont très attachés à leurs entreprises locales de télécommunications, et, comme celles-ci n'apprécient guère la présence, chez eux, de la CNCP, malgré l'opinion contraire de ceux qui achètent nos produits. Les consommateurs, qui sont vos électeurs, veulent des télécommunications qui offrent du choix et de la variété.

Mais il y a des obstacles à l'établissement du système de fournitures de services dans cette industrie. Ils ont trait aux méthodes des entreprises à monopole et à des types de réglementation inappropriés, en particulier ceux qui sont pratiqués à l'échelon local. Lorsqu'au niveau fédéral, le CRTC est trop lent à faire appel à ses ressources pour s'occuper d'activités telles que l'enquête sur les coûts, c'est nous tous, en tant qu'usagers des communications, qui en pâtissons.

Voilà pourquoi nous sommes en faveur de la réglementation, à condition qu'elle soit efficace. Aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'échelon fédéral a compétence suffisante pour réglementer toutes les télécommunications dans notre pays par l'entremise d'un Conseil mixte de réglementation. Nous demandons instamment à ceux qui sont au pouvoir, et qui sont capables de changer les choses dans ce domaine, d'intervenir effectivement.

Je vous remercie de m'avoir permis d'exprimer nos vues, Monsieur.

Le vice-président (M. Berger): Merci, M. Schmidt et M. Marr, pour votre mémoire si nourri de réflexion et pour le temps que vous nous avez consacré ce matin. Nous n'avons pas eu le temps de vous interroger vraiment sur votre proposition concernant les chevauchements et les duplications de services, mais nous en avons pris bonne note, car elle nous paraît très

[Texte]

pause de 5 minutes. Nous entendrons ensuite les représentants de la Banque Royal du Canada.

• 1053

• 1110

Le vice-président (M. Berger): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous continuons les audiences publiques du Comité spécial sur la réforme de la réglementation avec le témoignage des représentants de la Banque Royale du Canada. Nous avons ici M. Newfeld à ma gauche, M. Mitchell et M^{lle} Lawson. Peut-être pourrait-on vous demander si vous avez des commentaires d'ouverture à faire, Mr. Mitchell.

Mr. A Mitchell (Executive Vice-President, Royal Bank of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. First of all, I would like to introduce the particular functions that the bank officers who are with me today represent within the bank: Miss Lawson is our in-house legal counsel; Mr. Newfeld is our senior vice-president and chief economist for the bank and the author of our submission; Mr. Fenney is vice-president of operations; Mr. Carter is assistant general manager of retail lending and mortgage services.

Mr. Chairman, I might point out that they all represent bank-wide expertise in their respective areas.

We are very pleased to have this opportunity to address you before trying to answer any questions or queries you may have resulting from our review of our written submission. I will keep my remarks to a very few moments and, rather than address the various sections of our report, I will limit myself to some general comments on our main recommendations which are contained on page 30 and 31 of our written submission.

Our first recommendation urges that government should do everything possible not to increase the number of agencies to which corporations such as ourselves are asked to report. Here I might make reference to page 8 of our submission which briefly traces the broad range of statistical data which is now reported to government and its agencies. You will probably recall that apart from the returns to the Bank of Canada, data is also required by many other government departments such as the Canada Deposit Insurance Corporation, Canada Mortgage and Housing Corporation, the Department of Labour, the Department of Indian Affairs and Northern Development, et cetera.

We acknowledge that all this reporting is undoubtedly necessary, but we must also point out that it does increase the costs of doing business.

The second recommendation, Mr. Chairman, covers the urgent need for provinces to develop even closer co-operation in harmonizing legislative requirements. Ontario's Personal Property Security Act is perhaps one good example of where at least two other provinces have enacted fairly similar legislation. In our opinion, the greater the uniformity that can be

[Traduction]

intéressante. We are going to take a five minutes break, there we shall hear the representatives of the Royal Bank of Canada.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Order, please. The public hearings of the Special Committee on Regulatory Reform will now proceed with the presentations of the Royal Bank of Canada representatives. On my left, we have Mr. Newfeld, Mr. Mitchell and Miss Lawson. Have you any opening statements to make? M. Mitchell.

M. A. Mitchell (vice-président exécutif de la Banque royale du Canada): Merci beaucoup, M. le Président. J'aimerais, tout d'abord, vous préciser les fonctions des représentants de la banque qui m'accompagnent aujourd'hui: M^{lle} Lawson est notre conseiller juridique résidant; M. Newfeld est notre premier vice-président et économiste en chef, ainsi que l'auteur de notre mémoire; M. Fenney est le vice-président chargé des Opérations; M. Carter est directeur général adjoint des Prêts au consommateur et Services hypothécaires.

Monsieur le président, je tiens à souligner qu'ils ont tous une expérience et des compétences approfondies dans leurs domaines respectifs.

Nous sommes très heureux d'avoir la possibilité de vous présenter notre point de vue avant de nous efforcer de répondre aux questions ou demandes qu'au pu vous inspirer votre examen de notre mémoire. Je m'efforcerai d'être bref, et plutôt que d'aborder individuellement chaque chapitre de notre rapport, je m'en tiendrai aux quelques observations de caractère général sur notre recommandation principale qui apparaissent aux pages 30 et 31 de notre document.

Nous recommandons en premier lieu que le gouvernement fasse tout son possible pour éviter d'accroître le nombre des organismes auxquels des sociétés telles que la notre sont tenues de faire rapport. Je vous renvoie ici à la page 8 de notre mémoire qui décrit brièvement l'extrême diversité des données statistiques qui sont maintenant fournies au gouvernement et aux organismes fédéraux. Vous vous souviendrez probablement qu'en dehors des relevés à communiquer à la banque du Canada, nous sommes également tenus de fournir des données à de nombreux autres organismes fédéraux tels que la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le ministère du Travail, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, etc.

Nous admettons qu'il est certainement nécessaire de rendre ainsi compte de toutes nos activités, mais force est de reconnaître que cela représente une charge financière supplémentaire.

La seconde recommandation, Monsieur le président, a trait au besoin urgent qu'ont les provinces de coopérer de manière encore plus étroite à l'harmonisation des exigences sur le plan de la législation. Le Personal Property Security Act de l'Ontario est peut-être un bon exemple d'un cas où au moins deux autres provinces ont promulgué une loi assez semblable. A

[Text]

obtained across the country the greater the benefits for all Canadians.

In the third recommendation we suggested that the government should undertake to develop new regulatory legislation in close co-operation with those being regulated, namely the private sector.

Our submission on pages 9, 10 and 11 covered at some length the excellent co-operation that exists between the chief accountants' committee of The Canadian Bankers' Association and the Inspector General of Banks and the Bank of Canada. This particular example clearly illustrates that the objectives or needs of both government and business can be achieved with mutual understanding.

• 1115

As touched on in our fourth recommendation, we believe that regulations that will naturally emerge as a result of a new bank act should be developed with on-going input from the banking industry, particularly during the drafting period. Regardless of the area or industry, it is our hope that full discussions will be held between government officials and the private sectors involved before final regulations are drafted to ensure that they are workable, understandable and meaningful. This is particularly true for regulations covering consumer protection and disclosure.

Our final recommendation concerns our strong desire for simple regulations, bearing in mind that the advantages derived from more people understanding the regulations would in most instances out-weight the disadvantages of perhaps not anticipating all unusual eventualities. On page 14 of our submission we review to the views of the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce concerning their report on the Borrowers and Depositors Protection Act in 1977. The Senate stated and I quote:

Your committee strongly objects to the presentation of legislation in such complex, lengthy and obscure manner.

It is this example, Mr. Chairman, which causes us to lean very heavily to having regulations in a simple, understandable form.

In closing, it is our view that the central issue is not the existence of regulations and the process of regulations but, rather, the quality and quantity of the regulations and the economic efficiency of the process that administers them. My colleagues and I are now at your disposal and would be happy to try and answer questions and queries to the best of our abilities. Thank you.

Le vice-président (M. Berger): Merci, monsieur Mitchell. Je demanderais à M. Deniger de commencer à poser ses questions.

[Translation]

notre avis, plus l'uniformité sera grande dans l'ensemble du pays, plus les Canadiens en bénéficieront.

En troisième lieu, nous recommandons que le gouvernement entreprenne l'élaboration d'une nouvelle législation en matière de réglementation, et ceci en étroite coopération avec celui qui est soumis à cette réglementation, c'est-à-dire le secteur privé.

Les pages 9, 10 et 11 de notre mémoire décrivent de manière assez détaillée l'excellente coopération qui existe entre le Comité des comptables en chef de l'Association des banquiers canadiens, l'inspecteur général des banques et la banque du Canada. Cet exemple particulier montre clairement que l'on peut atteindre les objectifs et satisfaire les besoins du gouvernement et du monde des affaires lorsqu'on fait preuve de compréhension mutuelle.

Comme nous l'indiquons dans notre quatrième recommandation, nous estimons que les réglementations qui découleront naturellement d'une nouvelle loi sur les banques devraient être élaborées avec la participation, en permanence, de l'industrie bancaire, en particulier au stade préparatoire. Quel que soit le secteur ou l'industrie, nous espérons que la question fera l'objet de discussions approfondies entre les représentants du gouvernement et des secteurs privés concernés avant qu'une réglementation définitive ne soit préparée, afin de s'assurer que celle-ci est pratique, compréhensible et pertinente. Ceci est particulièrement vrai de la réglementation relative à la communication de renseignements sur le consommateur et à sa protection.

Nous exprimons finalement le vœu que ces réglementations soient simples, étant donné que les avantages qu'il y a à ce que plus de personnes comprennent ceci compensent dans la plupart des cas les inconvénients de textes qui, parce qu'ils sont simples, ne prévoient peut-être pas toujours toutes les éventualités possibles. A la page 14, nous examinons les vues du Comité permanent des finances, commerce et questions économiques exprimées dans son rapport sur la loi sur la protection des emprunteurs et des déposants en 1977. Le Sénat a déclaré et je cite:

Votre Comité est fermement opposé à la présentation d'une loi rédigée sous une forme aussi prolixe, complexe et obscure.

C'est cet exemple, monsieur le président, qui nous fait fortement pencher en faveur d'une réglementation présentée sous une forme simple et compréhensive.

Pour terminer, je dirai que nous considérons que le problème central n'est pas celui de l'existence de réglementations ou de leur processus même, mais celui de la qualité et de la quantité des réglementations et de l'efficacité économique avec laquelle elles sont administrées. Mes collègues et moi-même sommes maintenant à votre disposition et seront heureux d'essayer de répondre à vos questions et demandes dans toute la mesure de nos moyens. Merci.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you, Mr. Mitchell. Mr. Deniger, would you please start?

[Texte]

M. Deniger: Merci, monsieur le président. Monsieur Mitchell, je voudrais si vous permettez, vous poser deux ou trois questions sur des sujets que vous n'avez peut-être pas abordés dans votre mémoire mais que je considère particulièrement importants pour notre Comité. La proposition 11 de notre document de travail concerne les dispositions de limitation de durée. On appelle cela dans le langage courant *sunset clauses*.

Mr. Mitchell: Yes.

M. Deniger: La Loi sur les banques est un exemple d'une loi qui doit être revue tous les 10 ans. Je siège comme député au Comité permanent des finances, commerce et questions économiques de la Chambre. Nous sommes en train de revoir la Loi sur les banques. Je voudrais avoir votre point de vue sur l'efficacité d'un article qui dit justement que certaines lois doivent être révisées à tous les dix ans ou à tous les cinq ans. Selon votre expérience personnelle et en tant que vice-président d'une banque qui justement a à subir ce genre d'exercice, qu'en pensez-vous?

• 1120

Mr. Mitchell: Mr. Chairman, I think you could not generalize to say that all legislation should contain a sunset clause. Certainly, the Bank Act is a very good example of where I think it works extremely effectively for both the public and the private sector, but I would not wish to generalize and say that all legislation, all regulations, should have such a clause.

M. Deniger: Alors, si j'ai bien compris, vous êtes satisfait qu'il y ait dans la Loi sur les banques un article sunset?

Mr. Mitchell: Yes, we agree.

M. Deniger: Je suis content de vous entendre dire cela, mais pourriez-vous élaborer pourquoi vous jugez que c'est une bonne idée?

Mr. Mitchell: Yes. Mr. Chairman, I think that an act such as the Bank Act must contain the provision for periodic review. An act governing the financial intermediary industry within Canada has to be flexible to ensure that at one point in time it will be reviewed. Changes do take place, particularly over a decade, and the new act must reflect, certainly, new economic conditions that prevail within the country.

M. Deniger: Je ne vous demande pas de faire de commentaires mais je pense que ce que vous venez de nous dire est très important, parce que les banques sont une industrie et les télécommunications en sont une autre et les transports aussi. Et je pense que notre Comité devra se pencher de façon très précise sur ce problème.

Encore une fois, et croyez-moi, je ne pensais pas avant de siéger au Comité permanent des Finances de la Chambre qu'il y avait autant de règlements qui régissaient les banques. Lorsqu'un nouveau projet de loi est déposé, comme la Loi sur les banques qui justement est une loi qui donne au Parlement le pouvoir de réglementer, pensez-vous que ces règlements qui vont vous affecter, devraient être déposés avec le texte de loi?

[Traduction]

Mr. Deniger: Thank you, Mr. President. Mr. Mitchell, I would like to, if I may, ask you two or three questions concerning matters that you may not have dealt with in your brief, but which, in my view, are of paramount importance to our Committee. Recommendation 11 in our working paper concerns what we commonly call sunset clauses.

M. Mitchell: Oui.

Mr. Deniger: The Bank Act is an example of a legislative document that has to be reviewed every ten years. As an M.P., I sit on the standing Committee on Banking, Trade and Commerce which is currently reviewing this act. There is an item which precisely stipulates that certain acts should be revised every five or ten years. How effective do you think it is? Based on your personal experience as a bank vice-president who has to go through this kind of exercise, what is your opinion on the matter?

M. Mitchell: Monsieur le président, je ne pense pas qu'on puisse généraliser et dire que toute loi devrait contenir une disposition de limitation de durée. Certes, la Loi sur les banques est un excellent exemple, à mon avis, d'une loi qui s'est avérée extrêmement efficace pour le secteur public comme pour le secteur privé, mais je ne voudrais pas généraliser et dire que tous les textes législatifs, tous les règlements devraient contenir de telles dispositions.

Mr. Deniger: So, if I understand you well, you approve the existence of a sunset clause in the Bank Act?

M. Mitchell: Oui.

Mr. Deniger: I am glad to hear you say that. But perhaps you could elaborate on the reasons why you think it is a good idea?

M. Mitchell: Oui. Monsieur le président, je pense qu'une loi telle que la loi sur les banques devrait contenir une clause sur la limitation de durée. Une loi qui régit l'industrie financière intermédiaire au Canada doit avoir suffisamment de souplesse pour pouvoir être révisée à un moment quelconque. Il y a toujours des changements qui se produisent, en particulier sur une décennie, et la nouvelle loi devra certainement refléter l'évolution de la situation économique dans notre pays.

Mr. Deniger: I do not expect you to add any comments, but I think that what you just said is very important, because banking, like telecommunications, is an industry, but they are both different; so is transport, for that matter; and I think that our Committee will have to make sure that it clearly addresses this problem.

Believe me, before sitting on the standing Committee on Finance, I did not know that banks had to comply with so many regulations. When a new bill is tabled, like the Bank Act, which precisely entrusts the Parliament with regulatory powers, do you think that these regulations, which will affect the conduct of your business, should be tabled concurrently?

[Text]

Mr. Mitchell: No, I would not say that generally regulations should be necessarily tabled with the bill when it is being presented to Parliament. I think in that area, Mr. Chairman, this might result in unusual delays that would be to the detriment of all concerned.

With respect to the Bank Act, to us it is extremely critical and important that there be consultation with the industry before the regulations that would fall from the Bank Act are published.

M. Deniger: Quand vous parlez de consultation, d'échange, et vous précisez que cet échange-là doit avoir lieu avant, est-ce que vous jugez qu'il devrait y avoir un mécanisme vous permettant d'en appeler d'un règlement qui ne fait pas votre affaire, ou que vous jugez très mauvais?

Mr. Mitchell: Again, I think if we had the prior consultation, Mr. Chairman, it would not be necessary to appeal if we had the proper input before the regulations are actually published within the *Gazette*. I think the critical issue is to have the involvement of the private sector, with government, to get the best possible input to ensure that everyone is concerned that the regulations that would appear, or would be published, are workable and understandable. So we feel that probably this particular timing, before the draft regulations are published, is extremely important, Mr. Chairman.

Mr. Deniger: Thank you. That is it, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. As a member of the Official Opposition, I am most often accorded the privilege of beginning the questioning of witnesses, but I deferred to Mr. Deniger in this case and he took away all my questions.

Mr. Mitchell: I am delighted to hear that, Mr. Chairman.

Mr. Crosby (Halifax West): I was going to ask you about the sunset provision and how it applied, and the bank is a good illustration of that. We have heard a lot about the value of sunset provisions in regulatory legislation, but, as I say, my colleague has covered that.

There is another aspect of the Bank Act, though, that makes the banking industry somewhat different. That is, and I do not know if you would agree with me, that it is a relatively substantial piece of legislation in terms of the number of provisions in it and the number of areas that it governs as opposed to, say, some legislation governing other loan corporations.

• 1125

Mr. Mitchell: Yes, volume terms.

Mr. Crosby (Halifax West): In volume terms it is large, so you do not perhaps have the kinds of difficulties with the policy-making aspect that some other regulated industries have, particularly the broadcasting and telecommunications.

[Translation]

M. Mitchell: Non, je ne pense pas que des règlements devraient être nécessairement déposés avec le texte de loi. J'estime, monsieur le président, que cela pourrait entraîner des retards excessifs qui seraient préjudiciables à toutes les parties concernées.

En ce qui concerne la loi sur les banques, il est absolument vital pour nous que l'industrie soit consultée avant que la réglementation qui en découle ne soit publiée.

Mr. Deniger: When you talk about consultation and dialogue, and when you point out that this dialogue should take place beforehand, do you feel that there should be some mechanism that would enable you to appeal a regulation that does not suit you, or that you consider to be very bad?

M. Mitchell: Encore une fois, je pense que si nous avions des consultations préalables, monsieur le président, il ne serait pas nécessaire de faire appel si nous avions eu notre mot à dire avant que les règlements ne soient effectivement publiés dans la *Gazette*. Je crois que la question fondamentale est celle de la participation du secteur privé, pour que celui-ci, avec le gouvernement, fasse tout son possible pour intervenir de manière à ce que les parties concernées veillent à ce que les règlements qui paraîtront, ou seront publiés, soient pratiques et compréhensibles. C'est pourquoi nous attachons tant d'importance, monsieur le président, à la période qui précède la publication proprement dite des règlements.

M. Deniger: Merci. C'est tout, monsieur le président.

Le vice-président (M. Berger): M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. En tant que membre de l'opposition, je jouis la plupart du temps du privilège de commencer à interroger les témoins, mais dans le cas présent, j'ai cédé ma place à M. Deniger et il a déjà posé toutes les questions que j'avais à l'esprit.

M. Mitchell: Je suis ravi de l'entendre, monsieur le président.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'allais vous interroger sur les dispositions de limitation de durée et vous demander dans quelle mesure la banque est un bon exemple de leur application. Nous avons entendu un tas de choses sur l'utilité de telles dispositions dans les textes législatifs relatifs à la réglementation, mais, je viens de le dire, mon collègue a couvert la question.

Il existe cependant un autre aspect de la loi sur les banques qui fait que l'industrie bancaire est quelque peu différente. J'entends par là, et je ne sais pas si vous serez d'accord avec moi, que cette loi constitue un document assez considérable sur le plan du nombre des dispositions qu'il contient et du nombre de domaines qu'elle régit, à la différence, par exemple, d'une loi sur les sociétés de prêts.

M. Mitchell: Oui, en termes de volume.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Elle l'est en effet, bien que vous n'avez peut-être pas le même genre de difficultés sur le plan de l'élaboration des politiques que certaines autres industries soumises à une réglementation, en particulier dans le

[Texte]

In addition, mercantile law is one of the oldest areas of our law and so most of what you are doing you have been doing for years and years . . .

Mr. Mitchell: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . and you have gotten over a lot of the growth problems. I do not purport to tell you about the banking business, correct me if what I say is not so.

Mr. Mitchell: I agree.

Mr. Crosby (Halifax West): That is what I had in mind. The area, though, that is relatively new is consumer protection.

Mr. Mitchell: That is correct.

Mr. Crosby (Halifax West): And there is a lot of legislation on the consumer protection subject. That is an area where some would say the regulators of banks have not kept up to date. I am one of those who is very disappointed with the Inspector General, his function, his office. I will not go so far as to say him personally because I do not know the man, but that office is very unresponsive to consumer complaints, in my opinion, and it divests itself of any claim of authority when you get down to the nitty-gritty.

This is of real concern to me because a lot of people have problems with banks in their day-to-day lives, and if they are like me, they do not want any arguments at all with their banker—they do not want any fights. As I said when Mr. Deniger and I were discussing prior to your appearance, there are two people I do not fight with on behalf of my constituents; one is banks and the other is the income tax department. So, I wonder what your reaction is to the powers of the authority of the Inspector General. Do you think it would be possible for him by way of the authority invested in the Inspector General to intervene in banking matters on bank-client problems?

Mr. Mitchell: I would make the observation, Mr. Chairman, that is relative to the Inspector General of Banks and I will refer to it on the industry . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, you do not have to agree with my comments on the Inspector General.

Mr. Mitchell: I do not make any comment on your observations, but I would return mine as honestly as I can that the Office of the Inspector General of Banks, I think, has served the public and the Canadian banking industry through its regulatory process extremely well. I think the industry in Canada is well respected both in Canada and abroad with our other constituencies.

In the consumer protection area and disclosure area, Mr. Chairman, one of the reasons that two of my colleagues are with me, Miss Lawson and Mr. Carter, is that they have had considerable involvement individually in both of these areas. I guess from the bank's point of view we are only concerned about the quality of the legislation that comes out and the

[Traduction]

domaine de la radiodiffusion et des télécommunications. En outre, la loi sur le commerce est une des plus anciennes de notre système légal si bien que, l'essentiel de ce que vous faites, vous le faites depuis des années et des années.

M. Mitchell: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous avez surmonté tout un tas de problèmes de croissance. Je n'ai pas la prétention de vous expliquer ce qu'est l'industrie bancaire; corrigez-moi si je me trompe.

M. Mitchell: Je suis d'accord.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voilà ce à quoi je pensais. Il y a cependant un domaine qui est relativement nouveau, c'est celui de la protection du consommateur.

M. Mitchell: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il existe une foule de textes de loi sur la question de la protection du consommateur. Aux yeux de certains, il s'agit là d'un domaine dans lequel ceux qui sont chargés de la réglementation des banques sont aujourd'hui à la traîne. Je fais partie de ceux qui sont très déçus par l'inspecteur général, ses fonctions, ses services. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il me déçoit personnellement car je ne l'ai jamais rencontré, mais son bureau demeure sourd aux plaintes des consommateurs, à mon avis, il ne prétend même plus exercer la moindre bribe d'autorité dès que vous entrez dans le vif du sujet.

Cela me préoccupe sérieusement car, dans la vie quotidienne, beaucoup de gens ont des problèmes avec les banques, et s'ils sont comme moi, ils ne veulent pas se disputer avec leur banquier, ils veulent éviter la confrontation. Comme je l'ai dit lorsque M. Deniger et moi-même discutons de la question avant votre témoignage, il y a deux organismes avec qui je ne veux pas me battre au nom de mes mandants; les banques, et le ministère de l'Impôt. Je me demande donc quelle est votre réaction à l'égard des pouvoirs dont est investi l'inspecteur général. Pensez-vous qu'il lui serait possible, du fait de cette autorité, d'intervenir en cas de conflit entre la banque et le client?

M. Mitchell: Je ferai une observation, monsieur le président, qui a trait à l'inspecteur général des banques et je m'y référerai pour l'industrie . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, mais vous n'êtes pas obligé d'être d'accord avec mes commentaires sur l'inspecteur général.

M. Mitchell: Je ne fais aucun commentaire sur vos observations, mais je vous dirai, en toute honnêteté, qu'il me semble que le bureau de l'inspecteur général des banques a utilisé le processus de réglementation pour servir le public et l'industrie bancaire canadienne d'excellente manière. Je considère que notre industrie est respectée aussi bien au Canada qu'à l'étranger.

En ce qui concerne la protection du consommateur et la question de la divulgation, monsieur le président, une des raisons pour lesquelles M^{lle} Lawson et M. Carter, mes deux collègues, m'accompagnent, est qu'ils ont tout deux eu beaucoup à faire avec ces questions. Je suppose que la banque s'intéresse uniquement à la qualité de la loi qui est promulguée

[Text]

quantity and the varying degrees of legislation either at the federal level or through the provincial governments. Our overriding view, and I believe you opened it on that basis to quite an extent, is that certainly the banking industry feels that it should be governed by the Bank Act and the regulations that fall under the Bank Act. When we get into the multiplicity of regulations and the requirements that fall through the various government agencies, we have some concern to be able to respond properly because certainly we do not necessarily agree with the objective of the legislation. But within our internal operations it becomes extremely costly and then there are varying components that the provinces or the federal government wish to have. Perhaps I might ask Miss Lawson to elaborate a bit more on that for you if you wish, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Go ahead.

Miss Jane Lawson (Legal Counsel, Royal Bank of Canada): Our position has been that the Bank Act regulates the Bank. As far as consumer law is concerned, we feel that the provinces may properly regulate in that area but not the banks. We are hoping that there will be cause to bring regulations into the Bank Act and that these will solve many of the problems we are now having.

• 1130

As an example, many provinces in the area of VISA have different requirements where you would like to increase the interest rate. One province might say six months, another province may say three months, our contract might say one month. Therefore, when you decide to increase interest rates, what do you do? We are hoping that this type of thing and the cost of regulations will be in the Bank Act itself. Perhaps Mr. Carter would like to comment.

Mr. P. W. Carter (Assistant General Manager, Retail Lending and Mortgage Services): Mr. Chairman, just to add to what Miss Lawson has said, I think that apart from the increasing costs, of course, you can also have decreasing costs. I cannot think of anything worse than if we decided, say, to decrease our interest rate on VISA that we would have to wait six months to do so. I do not think the general public would look very kindly on that.

I think one of the areas of concern we have in the banking industry is the fact that because we are a national organization, because of the fact that we should, in the public's interest, have uniform policies across the country, it is very important that the regulations therefore do give a uniform approach. You cannot serve two masters. We cannot, for example, be meeting the requirements of the Bank Act on disclosure and perhaps conflicting with the provincial regulations. One of them has to take precedent.

[Translation]

ainsi qu'au volume et aux divers degrés de la législation qui s'exercent au niveau fédéral ou par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux. Ce qui prime tout, et je crois que c'est par là que vous aviez commencé, c'est que l'industrie bancaire est convaincue qu'elle devrait être gouvernée par la Loi sur les banques et les règlements qui en découlent. Lorsque nous en arrivons au stade de la multiplicité des règlements et des exigences qui sont imposés par les divers organismes gouvernementaux, nous ne sommes pas sûrs de pouvoir y répondre de manière appropriée car nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec l'objectif de la loi. Mais cela devient alors extrêmement coûteux dans le cadre de notre fonctionnement interne, sans compter qu'il y a diverses composantes que les provinces ou le gouvernement fédéral souhaitent avoir. Je pourrais peut-être demander à M^{lle} Lawson de vous fournir de plus amples détails si vous le souhaitez, monsieur le président.

Le vice-président (M. Berger): Allez-y.

Mlle Jane Lawson (conseiller juridique, Banque royale du Canada): En ce qui nous concerne, la banque obéit aux règlements imposés par la Loi sur les banques. Pour ce qui est de la Loi sur les consommateurs nous estimons que les provinces peuvent appliquer une réglementation, mais pas les banques. Nous espérons que la situation justifiera l'introduction de règlements dans le texte de la Loi sur les banques et que ceux-ci permettront de résoudre bon nombre des problèmes auxquels nous nous heurtons actuellement.

A titre d'exemple, beaucoup de provinces qui appartiennent au secteur couvert par VISA ont des exigences différentes en ce qui concerne l'augmentation du taux d'intérêt. Une province peut dire qu'il lui faut six mois, une autre trois, notre contrat peut stipuler un mois. Donc, lorsque vous décidez d'augmenter les taux d'intérêt, que faites-vous? Nous espérons qu'une place sera faite à ce genre de question ainsi qu'au coût de la réglementation dans le corps du texte de la Loi sur les banques. M. Carter aimerait peut-être ajouter quelque chose là-dessus.

M. P. W. Carter (directeur général adjoint, Prêts au consommateur et Services hypothécaires): Monsieur le président, pour ajouter à ce que M^{lle} Lawson vient de dire, je crois qu'en dehors de l'augmentation des coûts, il peut y avoir bien sûr aussi la diminution des coûts. Je ne peux rien imaginer de pire que si nous décidions, par exemple, de diminuer le taux d'intérêt de VISA, nous serions obligés d'attendre six mois avant de le faire. Je ne pense pas que le grand public apprécierait beaucoup la chose.

Il me semble qu'une des préoccupations de l'industrie bancaire tient au fait que parce que nous sommes un organisme national, parce que nous devrions, dans l'intérêt du public, avoir des politiques uniformes pour l'ensemble du pays, il est très important qu'il y ait une harmonisation des règlements. Vous ne pouvez pas servir deux maîtres. Nous ne pouvons pas, par exemple, nous conformer aux exigences de la Loi sur les banques en matière de divulgation sans entrer peut-être en conflit avec les règlements provinciaux. Priorité doit être donnée à l'un d'entre eux.

[Texte]

We are very hopeful that the regulations which will come out as a result of the new Bank Act, so far as consumer lending and mortgage lending is concerned, will do something we have been asking for a long time, namely that the disclosure requirements which will be printed as a result of ongoing consultations with the banking industry will be very easily understandable to the general public and will meet all the requirements of disclosure as far as the public is concerned. We are hoping very much indeed that this is going to result as a result of the new Bank Act coming into force.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me say generally that the mandate of this committee is to examine the regulatory process with a view to minimizing the burden on the private sector, and I start with the assumption that there is too much regulation in Canada, too much control over industry. In some areas it is stifling development and acting in a counter-productive way so that the costs of articles are increased and the public is suffering. People do not always realize, even in the consumer protection field, that the consumer is paying the price for the regulation in the ultimate product. I know I do not need to remind you gentlemen of that, but it is well that you ladies and gentlemen remind us of that.

I make that statement because you indicate in your recommendations that you are against any more agencies, any more government bureaucracy. I tend to favour some sort of government officer who can act as an overseer of regulations, an ombudsman, an auditor or whatever you want to call it, and I do not want to add to the bureaucracy either. In fact, there is in place in Ottawa a number of people whose job it is to deal with regulations. I am sure if you searched the offices of government you would find them, lawyers toiling away at regulations and somebody else working on various aspects of the regulatory process. I would like to see them brought together and called something so that when the Royal Bank of Canada or a fisherman in Nova Scotia who is faced with a difficult situation, because of a change in the fisheries regulations, has fait; both of you have somebody to call when you spot a problem. I suppose this is a question that requires no answer. I assume that you would not object to some kind of process of procedure that would allow people to register complaints and concerns about regulations as they meet them.

• 1135

Mr. Mitchell: Mr. Chairman, again we are fortunate to have Mr. Newfeld with us. Mr. Newfeld does have an extensive background in the parliamentary process and I might pass it on to him.

My first observation would be that I personally would find it difficult to make a comment on it, and probably would side

[Traduction]

Nourissons le ferme espoir que les règlements engendrés par la Loi sur les banques, en ce qui concerne les prêts aux consommateurs et les prêts hypothécaires, permettront d'obtenir quelque chose que nous réclamons depuis longtemps, à savoir, que les exigences en matière de divulgation qui seront publiées à la suite de consultations avec l'industrie bancaire seront très faciles à comprendre pour le grand public et satisferont à toutes les exigences dans ce domaine en ce qui concerne ce public. Nous avons en effet bon espoir que ce résultat sera obtenu grâce à la mise en vigueur de la nouvelle Loi sur les banques.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de vous dire que d'une façon générale, ce Comité a pour mandat d'examiner le processus de réglementation dans le but de réduire au maximum la charge du secteur privé, et je pars du point de vue qu'il y a trop de règlements au Canada, et que l'industrie est soumise à trop de contrôles. Dans certains domaines, cela étouffe le développement et a un effet négatif, si bien que le coût des articles s'en trouve augmenté et que c'est le public qui en pâtit. Les gens ne se rendent pas toujours compte, même dans le domaine de la protection du consommateur, que quand il achète le produit fini le consommateur paie le prix de la réglementation. Je sais que je n'ai pas besoin de vous le rappeler, mais il est bon que vous vous en souveniez, Mesdames et Messieurs.

Je fais cette déclaration parce que dans vos recommandations vous faites observer que vous êtes opposés à la création d'autres organismes, à l'augmentation de la bureaucratie gouvernementale. Je serai assez favorable à la création d'un poste d'agent du gouvernement qui serait chargé de surveiller l'application de la réglementation, d'être un ombudsman, un vérificateur, appelez-le comme vous le voulez, et je ne tiens pas non plus à voir grossir les rangs de la bureaucratie. En fait, il y a déjà à Ottawa un certain nombre de personnes dont le travail est de s'occuper des règlements. Je suis certain que vous en trouveriez si vous passiez les ministères fédéraux au peigne fin; vous trouveriez d'un part des avocats qui peinent sur les textes de réglementation et de l'autre des gens qui travaillent sur les divers aspects du processus de réglementation. J'aimerais qu'on les rapproche et qu'on leur donne un nom, afin que, lorsque la Banque royale du Canada ou un pêcheur de Nouvelle-Écosse qui fait face à une situation difficile, à cause du changement des règlements relatifs aux pêcheries, ait son mot à dire; et que l'un et l'autre vous ayez quelqu'un que vous puissiez appeler lorsque vous décelez un problème. Je suppose que cette question n'appelle pas de réponse. Je présume que vous ne seriez pas opposé à ce qu'il existe, sous une forme ou une autre, une procédure qui permettrait aux gens de déposer des plaintes et d'exprimer leurs inquiétudes devant les règlements auxquels ils se trouvent confrontés.

M. Mitchell: Monsieur le président, nous avons encore une fois la chance que M. Newfeld soit avec nous. M. Newfeld a une connaissance approfondie du processus parlementaire et j'aimerais lui passer la parole.

Je commencerai par dire que je trouverais personnellement difficile de dire quelque chose là-dessus, et que je vous renver-

[Text]

with my previous remarks that we seem to be identifying a need for something, assuming that the regulations might not be good. Again, I think if consultation takes place, certainly at the beginning, between the private sector and government, perhaps this need might not be there. Ed, would you care to make some further observations.

Mr. E. Newfeld (Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada): Yes, Mr. Chairman. I think one's instinctive reaction to those suggestions, while one understands the spirit of them, is will tht not just lead to another set of regulations? I remember recently one of the provinces introduced an office of paper reduction or something; the first act of the person in charge was to issue a set of regulations. We have tried to look at a system response to the problem, rather than putting another super authority on top of the problem. If consultation is part of the process when the regulations are being developed, then the problem will not be created or at least will be created less frequently in the working out of the process, in the implementation of the regulations. I think also if there is that close consultation and if there are problems, the very fact that there has been co-operation and consultation between the regulators and the regulated, means that they will be able to be in contact with each other when problems arise, and the advantage of doing it that way is that the contact will be between two people who technically know what they ae talking about. I would wonder exactly what kind of satisfaction one would get in being able to have a telephone number, but to a person who himself does not really know the field. Although I am totally in agreement with the spirit of being able to react quickly when one has big problems, I am wondering a bit how that would actually work.

Mr. Crosby (Halifax West): I can appreciate your concern, Mr. Newfeld. It never worked before, so why is it going to work in the future?

We have the problem, though, because we have to find some method to bring about and ensure a consultative process. Everybody who comes to the Committee has said that pre-consultation resolves problems, and I agree. I think it would resolve most of the problems, but you need a process or a mechanism to ensure that that process takes place with respect to a proposed regulation or regulatory action.

One of my problems—I do not like to talk about the head office of the Royal Bank, because it is supposed to be in Halifax, as you know, but I assume that you have . . .

Mr. Newfeld: A noble beginning, though.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I will drop that subject. You would have a lot of experience with the Province of Ontario, I suppose, in relation to regulations and the regulatory-making process. I just want to say that the province has

[Translation]

rais probablement aux remarques que j'ai faites tout à l'heure lorsque j'ai dit que nous semblons être en train d'identifier un besoin de quelque chose, à supposer que les règlements ne soient pas bons. Encore une fois, je pense que s'il y avait consultation, en tout cas au début, entre le secteur privé et le gouvernement, ce besoin disparaîtrait peut-être. Ed, voudriez-vous ajouter quelques mots?

M. E. Newfeld (premier vice-président et économiste de la Banque royale du Canada): Oui, monsieur le président. Je crois que, même si nous comprenons l'esprit qui inspire ces suggestions, notre réaction instinctive est de nous demander si cela ne risque pas tout simplement de nous conduire à une autre série de règlements. Je me souviens qu'une des provinces a récemment créé un bureau de la lutte contre la paperasse ou quelque chose d'approchant; la première décision de la personne qui en a pris la direction a été d'émettre une série de règlements. Nous nous sommes efforcés d'envisager un système qui constituerait une réponse au problème plutôt que de créer une autre super-autorité qui viendrait simplement coiffer ce problème. Si la consultation constitue un des éléments d'élaboration des règlements, le problème n'apparaîtra pas ou du moins il apparaîtra moins fréquemment au cours de cette élaboration, et au moment de l'application des règlements. Je pense aussi que s'il y a une étroite consultation et s'il y a des problèmes, le fait même que les réglementateurs et les réglementés coopèrent et se consultent, signifie qu'ils pourront demeurer en contact lorsqu'un problème se manifestera; et qu'un autre avantage de cette méthode tiendra au fait qu'il s'agira d'un contact entre deux personnes qui ont une bonne connaissance technique de ce dont elles parlent. Je me demande quel genre de satisfaction on pourrait retirer d'avoir le numéro de téléphone de quelqu'un, si ce quelqu'un ne connaît pas vraiment lui-même le sujet. Bien que je sois totalement d'accord avec le principe d'une réaction rapide lorsque l'on a un gros problème, je me demande un peu comment cela marcherait dans la réalité.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends votre attitude, monsieur Newfeld, ça n'a jamais marché auparavant, pourquoi donc cela marcherait-il à l'avenir?

Le problème existe cependant, car il vaut mieux que nous trouvions une méthode quelconque pour établir et assurer le fonctionnement d'un processus de consultation. Tous ceux qui ont comparu devant le Comité ont dit que la pré-consultation permet de résoudre les problèmes, et je suis d'accord avec eux. Je crois que cela permettrait d'en résoudre la majorité, mais nous avons besoin d'un système ou d'un mécanisme qui veille à ce que les choses se déroulent conformément à une réglementation envisagée ou à une mesure de réglementation.

Un des problèmes auxquels je me heurte . . . Je n'aime pas parler de la haute direction de la Banque royale, parce qu'elle est censé se trouver à Halifax, comme vous le savez, mais je suppose que vous avez . . .

M. Newfeld: Voilà pourtant un beau début.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bon, oublions le sujet. J'imagine que vous connaissez bien les règlements de la province de l'Ontario et ses méthodes d'élaboration de la réglementation. Tout ce que je veux dire c'est que la province a comparu

[Texte]

been before the committee and described its review of the regulatory process. They said that everything was great with all kinds of consultation taking place; when it comes to cabinet, everybody has been consulted. When I asked by what process, where was it written, the answer was, "that is our policy". But you see, that is no good because the regulation that is going to hurt you and affect your business is the one you will never hear about until you see it on a piece of paper.

Mr. Mitchell: That is correct.

Mr. Crosby (Halifax West): So I just throw it out to you: consultation is fine but do you really think you can just say, let us consult, and stop there or do you have to bring something in? Let me say to you, without asking you to answer it, that the Province of Ontario says that there is full consultation on their regulatory process.

Mr. Newfeld: Perhaps I could make one comment on that because we did, in our submission, draw a bit of a contrast between the actual process that exists with respect to statistical returns and the actual process that exists with respect to other areas of regulation, such as those relating to consumer protection legislation, securities legislation, property, and so on.

• 1140

I think it is very instructive to see the different approaches in the two areas. In the case of statistical regulations, there is a committee of the Canadian Bankers Association which is responsible for working with the Inspector General of Banks and the Bank of Canada for the development of statistical returns. That is a specific responsibility; and the practice has emerged of those two sides working together continuously. In our judgment, that is exactly how it should work; and indeed it is working exceedingly well. We can live with the fact that under that system we are indeed sending many, many returns to government. We have a feeling of confidence that while the task is big, it is a worthwhile one and one done in the most efficient manner.

We contrast that with regulations in other areas, where simply because these are newer and have only recently emerged, the practice is not yet that formalized; is still uncertain; it is somewhat halting. The practice where a committee of the CBA will sit down with the regulatory authorities in Ottawa—most frequently the Inspector General—and talk about problems of regulations and look at preliminary drafts and work them out—that process, while it may be emerging, is still in a very preliminary stage. Our feeling is the example is there; let us follow it. For example, if one wants to take future developments in consumer credit regulations, there is simply no question, no doubt, that the way to do it is for the regulator in Ottawa to meet in the early stages a committee of the people who are concerned to see draft 1, draft 2, draft 3 of the regulations, and in that way ensure the quality of them.

[Traduction]

devant le Comité et a décrit la manière dont elle a passé en revue le processus de réglementation. Elle a déclaré que tout était pour le mieux, que les consultations battaient leur plein; quand on en arrive au Cabinet, tout le monde a été consulté. Quand je leur ai demandé de quelle manière, et où tout cela était consigné, on m'a répondu, «c'est ça notre politique». Mais voyez-vous, cela n'a aucune valeur car le règlement qui va vous faire du mal et qui va avoir un effet sur vos affaires est celui dont vous n'entendrez jamais parler jusqu'au moment où vous le verrez inscrit sur un morceau de papier.

M. Mitchell: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voilà donc ce que je pense de tout cela: la consultation, c'est bien beau, mais croyez-vous vraiment que vous pouvez vous contenter de dire, consultons-nous entre nous, et nous en tenir là, ou aviez-vous quelque chose à apporter? Permettez-moi de vous dire que vous n'êtes pas obligé de me répondre, que la province de l'Ontario déclare que son processus de réglementation fait l'objet d'une très large consultation.

M. Newfeld: Je pourrais peut-être dire quelques mots là-dessus car, dans notre mémoire, nous faisons ressortir le contraste entre le processus qui existe en ce qui concerne les données statistiques et celui qui a trait aux autres domaines touchant à la réglementation, notamment la législation relative à la protection du consommateur, et celle qui a trait en valeurs immobilières, etc.

Je crois qu'il est très instructif de voir les manières différentes dont ces deux domaines sont abordés. Dans le cas des règlements statistiques, il existe un Comité de l'Association des banquiers canadiens qui est chargé de travailler avec l'inspecteur général des banques et la Banque du Canada afin d'établir les déclarations statistiques. Il s'agit là d'une responsabilité spécifique; et les deux parties en sont progressivement venues à travailler continuellement ensemble. A notre avis, c'est exactement cela qu'il faut faire, et cela marche effectivement très bien ainsi. Nous acceptons le fait qu'avec un tel système nous envoyons effectivement des quantités de déclarations au gouvernement. Nous avons la conviction que si la tâche est énorme, elle est valable et elle est accomplie avec un maximum d'efficacité.

A cela, nous opposons des règlements dans d'autres domaines, ou, simplement par ce qu'ils sont plus nouveaux et ne sont apparus que récemment, la pratique n'est pas encore aussi fermement établie; elle demeure incertaine et quelque peu hésitante. La pratique selon laquelle un comité de l'ABC se réunit avec les autorités chargées de la réglementation à Ottawa—dans la plupart des cas, il s'agit de l'Inspecteur général—discute des problèmes posés par les règlements, étudie les ébauches préliminaires et leur donne une forme définitive—c'est là un processus qui commence à prendre forme, mais qui en est encore à ses premiers balbutiements. L'exemple est là; suivons-le. Par exemple, si l'on veut que les règlements en matière de crédit au consommateur évoluent, il est absolument indispensable que le réglementateur à Ottawa rencontre un comité des personnes concernées, aux premiers

[Text]

We do not, I think, Mr. Chairman, in any sense suggest that the final say should not lie with government. Of course it should lie with government. But we think there really is no substitute for sitting together and working it out at the early stages.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

I have no further questions, Mr. Chairman. I do want to put something else down in the thinking-out-loud category, and it is that the reference to the committee include a reference—correct me if I am wrong, Mr. Clerk—to the problem of federal-provincial overlap...

Mr. Mitchell: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): ... in regulation.

You have address yourself to that problem. You used a word I do not know I have heard other people use, and that is "uniform" regulation. If regulation is uniform, then it really does not matter whether it overlaps or not. If the federal government has the same statutory provision for the disclosure of interest as does the Province of Nova Scotia, then if you comply with one, you comply with the other. That is something perhaps this Committee should explore, because as you bring about uniformity, you solve the overlap and the jurisdictional problem.

As you may know, there is an organization in Canada which deals specifically with uniform legislation, and that is the Conference of Commissioners on Uniform Legislation. I know that only because I used to be one. Have you addressed yourself to the problem of how you bring about uniform legislation, so that when it affects you—I think you say in your submission you would like to see similar laws. Can you think of any way to make that happen? And do you think the federal authority has any responsibility as part of its governmental action to try to bring that about?

Mr. Mitchell: Yes, Mr. Chairman, just before quoting from our presentation on page 18, I think the overlap—one of our original statements, and it was touched on also by yourselves, is that the banks consider themselves to be under the legislation of the Bank Act. The provincial authorities, do on occasion work into that Bank Act and go counter to it. If there were this consultation, perhaps this would not happen.

• 1145

But I think I might just quote from page 18 of our submission:

The minister should develop model disclosure provisions which co-ordinate with the various provincial consumer acts and eliminate any conflict or duplication between federal and provincial legislation. Also, the provinces

[Translation]

stades de la question, afin d'étudier l'ébauche n° 1, l'ébauche n° 2, l'ébauche n° 3 des règlements, et d'en assurer ainsi la qualité.

Je crois, Monsieur le président, que nous ne prétendons absolument pas que la décision finale ne devrait pas appartenir au gouvernement. Il est bien évident que c'est à lui qu'elle appartient. Mais nous prétendons que rien ne peut remplacer le dialogue et le travail en commun aux premiers stades du processus.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci.

Je n'ai pas d'autres questions à poser, M. le président. Mais je voudrais penser un peu tout-haut: cette allusion au comité contient elle-même une allusion... Corrigez-moi si je me trompe, M. le Secrétaire... au problème du chevauchement des responsabilités provinciales et fédérales.

M. Mitchell: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Sur le plan de la réglementation.

Vous avez examiné ce problème. Vous avez utilisé un terme que je ne crois pas avoir jamais entendu quelqu'un d'autre utiliser, c'est celui de règlements «uniformes». Si la réglementation est uniforme, peu importe alors qu'il y ait chevauchement ou non. Si le gouvernement fédéral utilise les mêmes dispositions légales pour la divulgation des intérêts que la province de Nouvelle-Écosse si vous observez les unes, vous observez également les autres. Il s'agit peut-être là d'un point que ce comité devrait étudier plus à fond, car en créant l'uniformité, vous résolvez le chevauchement et le problème juridictionnel.

Comme vous le savez peut-être, il y a au Canada un organisme qui s'occupe spécifiquement d'uniformité de la législation; c'est la conférence des commissaires sur la législation uniforme. La raison pour laquelle je le sais c'est que j'ai été moi-même commissaire. Avez-vous réfléchi à la manière de parvenir à cette uniformité? Je crois que vous avez déclaré dans votre mémoire que vous aimeriez que des lois semblables soient instaurées. Estimez-vous qu'il appartient aux autorités fédérales d'intervenir dans ce domaine?

M. Mitchell: Oui, monsieur le président, juste avant de citer la page 18 de notre mémoire, je crois que le chevauchement, comme nous l'avons dit au début, et comme vous en avez vous-même parlé, tient au fait que les banques considèrent qu'elles sont régies par la Loi sur les banques. Alors, lorsque les autorités provinciales ou toute autre autorité, élaborent leurs règlements, il arrive parfois qu'elles aillent à l'encontre de cette loi. Si ce système de consultation existait, cela n'arriverait peut-être pas.

Mais j'aimerais revenir à la page 18 de notre mémoire:

Le Ministre devrait établir des dispositions modèles en matière de divulgation, les coordonner avec les diverses lois provinciales touchant le consommateur et éliminer tout conflit ou duplication entre les législations fédérale et

[Texte]

should be encouraged to incorporate reference to this Bill within their respective act.

That was the recommendation of the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. We certainly support that approach.

Mr. Crosby (Halifax West): But you do not visualize any specific mechanic or methodology for bringing it about.

Mr. Mitchell: You mean as far as setting up the consultation procedure with a committee, with a group?

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, for one thing. I do not want to ask question that you cannot answer. I was just seeking your views.

Mr. Mitchell: I guess that consultation between the two jurisdictions would be on a comparable basis as to how you would set up consultation between government and the private sector. It has to be resolved.

Mr. Crosby (Halifax West): I can solve one of my legal problems while we are both here because you said something that I did not quite understand. The banks are under The Bank Act, but if you were to take a collateral mortgage in the province of Nova Scotia, for example, in respect of a loan, you would have to comply . . .

Mr. Mitchell: With the provincial statute.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . with all of the provincial laws that certain to the registration of that document, . . .

Mr. Mitchell: That is correct.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . including laws that say you must disclose interest rates and so on. You are as much affected by provincial finance laws as anybody, are you not?

Mr. Mitchell: Yes. You are getting into the area of law, and I think I am going to pass this over to Miss Lawson. My personal observation is that if there is the law in the Province of Nova Scotia or in my home province, New Brunswick, or any other provinces, I would say, how do these legislations differ? We transfer people from Nova Scotia to British Columbia. That means we have to expect our staff to learn all the various laws of the various provinces, and this is a very complex area for them. I think again if we could get some unanimity between the provinces in the development of that legislation where they clearly are responsible it would certainly be helpful.

I will turn it over to Miss Lawson.

Miss Lawson: I certainly do not want to get into the constitutional issue here, but I think the point we have made, the example you used, was one where we decide to register; therefore, we utilize the law in Nova Scotia as an example, and it is merely one of registration. In the consumer area, these acts are regulating the banks, and we have taken the position that as a result of their regulating, we only have to

[Traduction]

provinciales. Les provinces devraient également être encouragées à incorporer des renvois à la loi fédérale dans leurs lois respectives.

C'était là la recommandation du Comité permanent des finances, commerce et questions économiques. Nous sommes tout à fait d'accord avec ces vues.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous n'envisagez pas de mécanismes ou de méthodes spécifiques pour atteindre cet objectif.

M. Mitchell: Vous voulez dire, en ce qui concerne l'établissement du processus de consultation grâce à un comité, au même groupe?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, notamment. Je ne peux pas vous poser des questions auxquelles vous ne pouvez pas répondre. Je vous demandais simplement votre opinion.

M. Mitchell: Je pense que la consultation entre les deux juridictions se ferait d'une manière comparable à celle que vous établiriez entre le gouvernement et le secteur privé. C'est une question à résoudre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je peux tout de suite résoudre un de mes problèmes légaux car vous avez dit quelque chose que je ne comprends pas très bien. Les banques sont régies par la Loi sur les banques, mais si vous vouliez prendre une hypothèque en nantissement en Nouvelle-Écosse, par exemple, pour obtenir un prêt, vous seriez obligés de vous conformer . . .

M. Mitchell: Au statut provincial.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A toutes les lois provinciales qui touchent à l'enregistrement de ce document.

M. Mitchell: C'est exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Y compris les lois qui stipulent que vous êtes tenus de révéler les taux d'intérêts, etc. Vous êtes donc aussi touchés par les lois financières commerciales que n'importe qui d'autre, n'est-ce pas?

M. Mitchell: Oui. Vous abordez ici le domaine légal, et je crois que je vais demander à M^{lle} Lawson de prendre le relais. En ce qui me concerne, si la loi existe en Nouvelle-Écosse ou dans ma propre province, qui est le Nouveau-Brunswick, ou dans n'importe quelle autre province, je poserai la question suivante, quelles sont les différences entre ces lois? Nous transférons des gens de Nouvelle-Écosse en Colombie-Britannique. Cela signifie que nous attendons des membres de notre personnel qu'ils apprennent à connaître toutes les différentes lois des diverses provinces, et c'est là une tâche fort complexe. Encore une fois, je crois que si nous pouvions parvenir à une certaine unanimité entre les provinces pour l'élaboration d'une loi où elles auraient une claire responsabilité, cela contribuerait certainement à arranger les choses.

Je passe maintenant la parole à M^{lle} Lawson.

Mlle Lawson: Je n'ai aucune intention de m'embarquer dans une discussion de la question constitutionnelle, mais je crois que l'argument que nous avons présenté, l'exemple que vous avez utilisé, concernaient une situation où nous décidons de nous faire enregistrer; donc, nous utilisons la loi de Nouvelle-Écosse comme exemple, et il s'agit simplement d'une question d'enregistrement. Dans le secteur du consommateur, les ban-

[Text]

comply with the Bank Act; that it is ultra vires to the province in that area to regulate the banks on disclosure. We look to the Bank Act and the cost of borrowing regulations to regulate the banks on disclosure.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you

The Vice-Chairman (Mr. Berger): You say you do not like to get into the constitutional area, and I wonder how you can avoid it. When we are talking about harmonization of legislation or uniform legislation or whatever it is, I know you appear before federal committees, but I understand that all the banks are building shiny, bright new buildings out in Alberta. Do you express the same concerns at the provincial levels? There has to be a will both ways to seek uniformity and that does not appear to exist at the present time.

Mr. Mitchell: Mr. Chairman, I guess I would comment on the basis that we certainly do have dialogue with the provincial authorities in the regulatory area. I do not know whether or not that answers your question, the way I understood it. In other words, within The Canadian Bankers' Association, Mr. Chairman, we have various subcommittees in each province, and then there is the executive committee of the CBA. Certainly we try to provide as much support and dialogue as we can to the various provincial committees that exist, and they have an ongoing dialogue with the provincial governments.

• 1150

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Noting the example that you used there of the Ontario legislation, I think you said on page 30: harmonization of legislation when more than one government is involved is made easier if one government takes a developmental lead and all consciously seek to minimize differences from the leader. Well, this is a nice motherhood statement but what examples are there of such governmental taking a developmental lead and others following that leader? Can you point to examples?

Mr. Mitchell: I am going to turn this over to Mr. Newfeld.

Mr. Newfeld: I think there are two examples that come to mind immediately. There are other minor ones, but I suppose the first one relates to securities legislation. The other relates to personal property and security legislation. I think, in the case of securities legislation, the banks have been in a strange situation because they have quite rightly taken the view that they are controlled under the Bank Act, federal legislation. At the same time, they have never disputed, I think, the fact that it is good for a nation to have good securities legislation but we know that for historical reasons, the federal government has never developed a detailed body of securities legislation and does not have securities regulation authorities, so the leadership in this area in Canada has been taken by Ontario.

[Translation]

ques sont réglementées par ces lois, et la position que nous avons adoptée est qu'à cause de cette réglementation, nous n'avons à observer que la Loi sur les banques; imposer aux banques des règlements en matière de divulgation excède les pouvoirs de la province. Nous espérons que cette réglementation sera fondée sur la Loi sur les banques et sur les règlements relatifs au coût des emprunts.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci.

Le vice-président (M. Berger): Vous dites que vous ne voulez pas aborder la question du débat constitutionnel, mais je me demande comment vous pouvez l'éviter. Lorsque nous parlons d'harmonisation des lois ou d'uniformité de la législation, je sais que vous comparez devant les comités fédéraux, mais d'après ce que je sais, toutes les neuf en Alberta. Exprimez-vous les mêmes inquiétudes aux niveaux provinciaux? Il faut qu'il y ait des deux côtés la volonté de rechercher cette uniformité et il ne semble pas qu'elle existe à l'heure actuelle.

M. Mitchell: Monsieur le président, je vous répondrai en disant que nous entretenons certainement le dialogue avec les autorités provinciales dans le domaine de la réglementation. Je ne sais pas si j'ai bien compris votre question et si cela y répond exactement. En d'autres termes, au sein de l'Association des banquiers canadiens, M. le président, nous avons divers sous-comités dans chaque province, et il y a également le Comité de direction de la ABC. Nous nous efforçons certainement d'apporter autant d'aide que possible et d'entretenir un dialogue aussi constant que nous le pouvons avec les divers comités provinciaux en existence, qui eux-mêmes maintiennent un dialogue permanent avec les gouvernements provinciaux.

Le vice-président (M. Berger): A propos de l'exemple de la législation ontarienne que vous avez utilisé, je crois qu'à la page 30 vous dites: l'harmonisation des lois, lorsqu'elle implique plus d'un gouvernement, est rendue plus facile si un gouvernement prend les devants et si tous les autres s'efforcent consciemment de minimiser les différences qui les séparent du leader. Voilà bien une déclaration passe-partout, mais quels exemples y-a-t-il de gouvernement qui ouvrent la voie des développements et qui sont suivis par les autres? Pouvez-vous nous en donner?

M. Mitchell: Je laisserai le soin à M. Newfeld de répondre.

M. Newfeld: Deux exemples me viennent immédiatement à l'esprit. Je suppose qu'il y en a d'autres de moins d'importance, mais le premier a trait à la législation relative aux valeurs immobilières, le second, à celle qui régit les biens mobiliers et immobiliers personnels. Je pense que dans le premier cas, les banques se sont trouvées dans une situation bizarre, car elles ont fort justement adopté le point de vue qu'elles sont régies par la Loi fédérale sur les Banques. En même temps, elles n'ont, je crois, jamais contesté le fait qu'il est bon pour un pays d'avoir une bonne législation mobilière, mais nous savons que pour des raisons historiques, le gouvernement fédéral n'a jamais élaboré un système législatif détaillé dans ce domaine

[Texte]

The Ontario Securities Commission, of course, is the most developed securities commission in the country and I think that other provinces have been heavily influenced by the fact that Ontario has, for historical reasons, taken something of a lead in this area. In this case while in an ideal sense one might have organized the nation differently, being practical about it, one province has done a great deal of developmental work, so we tend to come to the commonsense conclusion that in the absence of other superior solutions, it at present would simply be best if other provinces harmonized as much as possible their securities legislation with that of the province that has developed it to the highest degree up to this point.

The other example relates to personal property and security legislation and here again we simply see in reviewing the various provincial initiatives in this area that it has been one province, Ontario, that has for various reasons developed this furthest. We now see that other provinces are studying the Ontario legislation, which has recently been simplified, and the process, we hope, is continuing. They are studying that legislation seriously to draw from it all the good points and also we hope to minimize the differences between the provinces. So I think, in these areas where the provincial initiatives have been quite important, the most practical immediate way to make progress is just simply adopt the recommendation that we have suggested, that is, where a province has taken a leadership role in the development of legislation, let the other provinces as much as possible harmonize their initiatives with the province that has taken that leadership role.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Could you see us making that one of our recommendations, that this type of an initiative should be encouraged?

Mr. Newfeld: Well, I think the answer is yes. The recommendation should be that where a province has developed to a high level its expertise and its structure of regulation, it is highly desirable that the other provinces co-ordinate very closely with that province. This leaves open the question, I might add, Mr. Chairman, whether or not the federal government provides the model that other provinces can follow; that is an approach that can work in other areas. I think one has to be practical about it but we mentioned the question of consumer protection legislation where we hope what will come out under the Bank Act will serve as a model for all the authorities that regulate in the area of consumer protection in the years ahead.

• 1155

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Do you feel that in addition to the federal government providing a model, there should be any sort of responsibility on the part of the federal government to, let us say in an area where a certain province has developed legislation, try and bring the provinces to a bargaining table, or together in a discussion, and say, "Okay. We want to see what kind of co-ordination can be achieved in

[Traduction]

et n'a pas créé d'organisme chargé de le réglementer, si bien que c'est l'Ontario qui a donné l'exemple.

L'Ontario Securities Commission est naturellement l'organisme le plus en pointe de tout le Canada et je crois que les autres provinces ont été profondément influencées par le fait que, pour les raisons que je viens d'évoquer, l'Ontario a pris les devants dans ce domaine. Dans ce cas particulier, idéalement, on aurait peut-être pu organiser la nation différemment, mais avec une province qui a beaucoup fait pour développer un système, nous avons tendance à conclure, par pur bon-sens, qu'en l'absence de meilleures solutions, il serait tout simplement préférable pour le moment que les autres provinces harmonisent autant que possible leurs lois mobilières avec celles de la province qui a actuellement le système le plus au point.

L'autre exemple concerne la législation sur les biens mobiliers et immobiliers personnels et nous constatons ici aussi, lorsque nous passons en revue les diverses initiatives provinciales dans ce domaine, que c'est l'Ontario qui, pour diverses raisons, est allé le plus loin. Nous voyons maintenant les autres provinces étudier la loi ontarienne, qui a été récemment simplifiée, et nous espérons qu'il continuera à en être ainsi. Elles l'étudient pour en extraire tout ce qu'elle a de bon et, nous l'espérons, pour réduire les différences qui existent entre les provinces. Je pense donc que dans les secteurs où les provinces ont pris des initiatives importantes, la façon la plus pratique de progresser immédiatement est de tout simplement adopter notre recommandation; lorsqu'une province a pris les devants dans l'élaboration d'une législation quelconque, il faut laisser aux autres provinces le soin d'harmoniser autant que possible leurs efforts avec celui de cette province.

Le vice-président (M. Berger): Pensez-vous que nous devrions en faire une de nos recommandations?

M. Newfeld: Eh bien, je crois que oui. Vous devriez recommander que lorsqu'une province a acquis beaucoup d'expérience dans le domaine de la réglementation et a mis au point un système très poussé, il est hautement désirable que les autres provinces établissent une étroite coordination avec celle-ci. J'ajouterai que ceci laisse une question en suspens: est-il souhaitable que ce soit le gouvernement fédéral qui fournisse un modèle aux autres provinces? Cela peut marcher dans d'autres domaines. Je crois qu'il faut se montrer raisonnable, mais nous avons mentionné la question de la législation en matière de protection du consommateur et nous espérons que dans les années à venir, la nouvelle Loi sur les Banques servira de modèle pour tous les organismes qui ont des pouvoirs de réglementation dans le domaine de la protection du consommateur.

Le vice-président (M. Berger): Estimez-vous qu'en plus de fournir un modèle, le gouvernement fédéral devrait avoir la responsabilité, dans un domaine où une province donnée a déjà élaboré une législation, de s'efforcer d'amener les provinces autour du tapis vert, ou de participer à une discussion, et de dire, «Bon, nous voulons voir le genre de coordination qui peut être établi dans ce domaine»? Ou pensez-vous que les provinces

[Text]

this area?" Or do you think the provinces would tend to look upon that as somewhat paternalistic and say, "Mind your own business"?

Mr. Mitchell: I will go around that this way. If this federal body was formed to act as a model to assist legislators across the country, perhaps they would take a given set of legislation, say from X province, and if they felt that it met most of the needs, then I would say that they would include the best part and maybe make certain amendments, if in their own view they felt that that was necessary, to include in the model that would be given to other agencies.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): But the federal government may not have any legislative authority in the particular area.

Mr. Newfeld: Mr. Chairman, I think that we try to take what is a very practical approach, and one of the things that impresses us is the fact that we do have a federal system, there is a division of powers and we do not see us, realistically, moving away from that. So that, in the area of consumer protection legislation—just to take that again as an example—in the area of consumer protection legislation, I do not think it is realistic to say that the federal government should, in effect, move toward controlling the nation in this area. The facts are that the provinces have developed considerable authority and expertise in the area of consumer protection legislation.

What we are saying, therefore, is not that we should basically change that; what we are saying is that there needs to be harmonization and co-operation in a federal system, and in this area, possibly there are places where the fastest way to achieve this is for one authority to develop what is really very good legislation and then simply work closely with the other authorities in the country to establish the commonsense view that, is it not better to have good legislation in all the provinces than to have different legislation in all the provinces.

So I do not think we would put it on the legal level or on a question of changing divisions of powers so much as accepting the federal system but, within the federal system, working out lines of co-operation that will lead to commonsense harmonization of regulations from one part of Canada to the other.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Would you welcome the federal regulation of securities, or do you believe that that would encourage greater inconsistencies in regulation?

Mr. Newfeld: Again I think, Mr. Chairman, that we, historically, have been conscious of the fact that the federal government has not taken a great interest in securities legislation, and we are an institution that is chartered under federal legislation. So that has, in that sense, been an element of which we have had to be aware.

I think that we now are in a position where, as far as we can see, there are not any moves on the part of the federal authorities to establish detailed securities legislation; but we would not want to say that the government should or should

[Translation]

auraient tendance à considérer cela comme une manifestation de paternalisme et répondraient, «mêlez-vous de vos affaires»?

M. Mitchell: A mon avis, si on formait un tel organisme fédéral pour servir de modèle aux législateurs dans le reste du pays, il pourrait prendre le système mis sur pied par la province X, et s'il lui paraissait satisfaire à la plupart des besoins, il en utiliserait l'essentiel, avec éventuellement certaines modifications, pour construire le modèle qui serait donné aux autres provinces.

Le vice-président (M. Berger): Mais il se pourrait que le gouvernement fédéral n'ait aucune autorité législative dans ce domaine particulier.

M. Newfeld: Monsieur le président, je crois que nous essayons d'avoir une attitude très pragmatique, et une des choses qui me frappe est le fait que nous avons un système fédéral, qu'il y a une division des pouvoirs, et il nous paraît peu probable que nous nous en écartions. Donc, dans le domaine de la protection du consommateur, pour reprendre ce même exemple, je crois qu'il ne serait pas réaliste de dire que le gouvernement fédéral devrait rechercher un plus grand contrôle de la nation. Dans la pratique, les provinces ont acquis une autorité et une expertise considérable dans ce domaine.

Nous ne disons donc pas qu'il faudrait changer fondamentalement tout cela; ce que nous disons c'est qu'un effort d'harmonisation et de coopération est nécessaire dans un système fédéral, et dans ce domaine particulier, il se peut qu'il y ait des secteurs où le moyen le plus rapide d'arriver à ces résultats est d'avoir une administration qui mette au point une vraiment bonne législation et qui ensuite, travaille tout simplement en étroite liaison avec les autres administrations du pays. Le bon sens dicte en effet et qu'il est préférable d'avoir une législation valable dans toutes les provinces plutôt que des lois différentes dans chacune d'entre elles.

Je ne pense donc pas que nous placerions la question sur un plan légal ou que nous en ferions une question de changement de la répartition des pouvoirs; nous sommes favorables au maintien du système fédéral au sein duquel s'établira une coopération qui conduira à l'harmonisation logique des règlements d'un bout à l'autre du Canada.

Le vice-président (M. Berger): Seriez-vous disposé à accepter la réglementation fédérale en matière de valeurs mobilières, ou bien pensez-vous que celle-ci encouragerait un manque d'uniformité encore plus grand?

M. Newfeld: Là encore, Monsieur le président, je pense que nous avons traditionnellement conservé à l'esprit le fait que le gouvernement fédéral ne s'est pas beaucoup intéressé à la législation des valeurs mobilières, et que nous sommes un organisme à charte fédérale. Cela a donc été, en un sens, un élément dont nous avons toujours dû tenir compte.

Je pense que nous nous trouvons maintenant dans une situation telle, qu'autant que nous pouvons en juger, il ne semble pas que les autorités fédérales soient particulièrement décidées à établir une réglementation détaillée dans ce

[Texte]

not do that: I think that is for the government to decide. I might say that it is an issue, to the best of my knowledge, that the federal government has been looking at for at least a decade and the decision up to this point has not been the one of moving the federal government into that area.

• 1200

So, we are neutral as to whether the federal government should take that decision or not. What we say is, just simply looking at the world the way we now see it, the fastest way to make progress immediately is to ensure that there is really very close co-operation between all the provinces and Ontario in order to ensure the maximum degree of harmonization between those authorities that are in fact regulating in the area of securities. I think the question of whether the federal government in future should also move into that area is not an issue that we think is of immediate concern to us, but we are totally neutral on that.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. I would like to come back to some of Mr. Crosby's questions about consultation. You pointed to the chief accountant's committee as an example that should be followed, then you indicated that it had been a success because of the traditions in the banking industry but that there were new areas of regulation where the same practices had not developed over the years. Well, sir, the question is, how do you ensure that there will be consultation in these areas without making some sort of a statutory requirement through a regulatory reform act or an administrative procedures act?

Mr. Mitchell: I guess I would answer that, Mr. Chairman, on the basis of our submission. We certainly welcome, first of all, your committee to help solve this particular problem. I think the results of your committee and the recommendations will go a long way toward having understanding on both sides of the table, the government side and the private sector side. We view this very, very positively as a significant step in the right direction.

Within the CBA and government legislation, I would say it is one of simply perseverance on our part to make sure that we try to get in on the consultation area as quickly as possible and at the early stages. It is not necessarily that we are being specifically excluded, it is just a matter of us making sure that we do express our opinions to make sure that the ultimate regulations are workable and understandable.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Other industries do not have, perhaps, the same clout that your industry has, or have the experience, I suppose.

Our suggestion number 8 on page 12 of our discussion paper was to the effect that all regulations promulgated under federal statute should be automatically reviewable by an appropriate standing committee of Parliament. I guess I should say there is strong support for parliamentary review on the part of industry that we have met. However, I think, a number of the briefs have been realistic to the extent that they

[Traduction]

domaine; mais nous n'avons aucun désir de dire au gouvernement ce qu'il devrait faire: j'estime que c'est à lui de décider. J'ajouterai qu'autant que je le sache, il s'agit là d'une question que le gouvernement fédéral étudie depuis au moins dix ans et jusqu'à présent, sa décision n'a pas été d'intervenir dans ce domaine.

Nous avons donc adopté une position de neutralité sur la question. Tout ce que nous disons c'est que, la situation actuelle nous paraît-elle que le moyen le plus rapide de faire des progrès immédiats et de s'assurer qu'il y ait une coopération véritablement très étroite entre toutes les provinces et l'Ontario afin d'assurer un degré maximum d'harmonisation entre les divers organismes de réglementation des valeurs mobilières. Je pense que la question de savoir si le gouvernement fédéral devrait intervenir dans ce secteur à l'avenir ne constitue pas pour nous une préoccupation immédiate, mais nous sommes totalement neutres sur ce point.

Le vice-président (M. Berger): Merci. J'aimerais revenir à certaines des questions que M. Crosby a posées sur la consultation. Vous nous avez déclaré que le Comité des comptables en chef était un exemple à suivre, mais vous avez ajouté que son succès était dû aux traditions de l'industrie bancaire mais qu'il existait de nouveaux domaines de réglementation où les mêmes méthodes n'avaient pas pris forme au cours des années. Eh bien, monsieur, dites-moi comment garantir qu'il y aura une consultation dans ces secteurs sans imposer certaines exigences statutaires grâce à une loi sur la réforme de la réglementation ou une loi sur les procédures administratives.

M. Mitchell: Je m'appuierais sur notre mémoire pour vous répondre, Monsieur le président. Tout d'abord, nous sommes certainement favorables à votre Comité et à l'aide qu'il peut apporter pour résoudre ce problème particulier. Je crois que les résultats et les recommandations de votre Comité contribueront largement à créer une atmosphère de compréhension des deux côtés, du côté du gouvernement et du côté du secteur privé. Nous sommes convaincus qu'il s'agit là d'un pas important dans la bonne direction.

Au sein de l'ABC et dans le contexte des lois gouvernementales, je dirais qu'il s'agit essentiellement pour nous de faire preuve de persévérance et de nous nous efforcer de participer aux consultations aussi rapidement que possible et au tout début de celles-ci. Cela ne signifie pas nécessairement que l'on nous tient à l'écart, il s'agit simplement pour nous de veiller à ce que nous fassions valoir nos opinions afin que les règlements définitifs soient pratiques et compréhensibles.

Le vice-président (M. Berger): Les autres industries n'ont peut-être pas les mêmes moyens de pression que vous, et n'en ont pas non plus, je suppose, l'expérience.

Notre suggestion numéro 8 à la page 12 de notre document de travail proposait que tous les règlements promulgués sous statut fédéral puissent être automatiquement revus par un Comité permanent approprié de la Chambre des communes. Je devrais sans doute ajouter que les représentants de l'industrie que nous avons rencontrés se sont montrés très favorables à un système de revue parlementaire. Cependant, un bon nombre de

[Text]

recognize that you cannot have every regulation reviewed by Parliament.

Mr. Mitchell: Yes, we agree with you there, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): However, people have said that Parliament still should have the authority or have the possibility of reviewing every regulation, but that it would only be done on a selective basis or on an exception basis, so that if, for example, strong exceptions were taken to regulations or a great controversy arose about a particular regulation and representations were made to members of Parliament, the appropriate committee of the House could take a look at the matter. Do you feel that such a review on an exception basis would create a discipline on the part of regulators, then, to ensure that consultation indeed was undertaken at an early stage and in a thorough manner?

Mr. Mitchell: I think you have inserted the key word, Mr. Chairman, versus the suggestion that is documented under number 8 and that is "on an exception basis". I think the suggestion as documented on page 12 is too general and is not realistic, which is the phrase that you have used; but certainly "on an exception basis", yes, and particularly dealing with the troublesome areas first. In other words, go after that area and deal with it first rather than saying, generally, we will look at all of it.

• 1205

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. What about ensuring that there is input by the general public into the consultative process? You have a chief accountants committee and you deal with the Department of Finance, and the Bank of Canada, and if you wanted to take a somewhat jaded look at that, I suppose you could say, well, there is a nice cosy relationship between the banks and government. How do we ensure that the general public has an opportunity for input into the consultative process? Or should there be public input into it?

Mr. Mitchell: In dealing with the revision of the Bank Act, we would certainly say that all parties have had the opportunity of having an input into that particular piece of legislation. I notice that there were several suggestions within your paper dealing with the funding of outside agencies and I think, with the government side and the private sector side endeavouring in this consultation process to develop the best possible piece of legislation and the most workable piece of legislation, this would be covered.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Do you have any specific comments to make about the funding of public interest groups?

Mr. Mitchell: Again I would come back to my statement, Mr. Chairman, that if the regulations are documented in such a manner that they are understandable, and that they are workable, I do not see the necessity for such funding.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I believe Mr. Kane has a further question on that matter.

[Translation]

leurs mémoires ont le réalisme de reconnaître que la Chambre des communes ne peut pas revoir chaque règlement individuel.

M. Mitchell: Oui, nous sommes d'accord avec vous sur ce point, monsieur le président.

Le vice-président (M. Berger): Cependant, certaines personnes ont déclaré que la Chambre des communes devrait avoir l'autorité nécessaire ou du moins la possibilité de revoir chaque règlement, mais que ceci ne devrait se faire que sous une forme sélective ou sur une base d'exception, si bien que si par exemple, il y avait une forte opposition à certains règlements ou que l'un d'entre eux provoquait de violentes controverses et que des protestations étaient adressées à des députés, le comité approprié de la Chambre des communes examinerait la question. Estimez-vous qu'une telle revue, effectuée sur une base d'exception, contraindrait les réglementateurs à veiller automatiquement à ce que des consultations poussées aient lieu dès le début?

M. Mitchell: Je crois, monsieur le président, que vous avez employé le terme clé dans votre proposition numéro 8, c'est celui de «base d'exception». J'estime que la proposition qui apparaît à la page 12 est trop générale et manque de réalisme, c'est l'expression que vous avez employée; mais je suis certainement d'accord qu'on intervienne «sur une base d'exceptions», et que l'on s'attaque d'abord aux secteurs qui sont une source de problèmes. En d'autres termes, s'attaquer au secteur et régler tout de suite la question plutôt que de dire, de façon très générale, que l'on examinera les problèmes dans leur ensemble.

Le vice-président (M. Berger): Merci. Comment faire pour que le grand public ait son mot à dire dans le processus de consultation? Vous avez un Comité des Comptables provinciaux et vous traitez avec le ministère des Finances, et la Banque du Canada, et avec un peu de cynisme, je suppose que vous pourriez dire qu'on a là un petit arrangement fort commode, entre le gouvernement et les banques. Comment assurer la participation du public? Devrait-il seulement être consulté?

M. Mitchell: En ce qui concerne la révision de la Loi sur les Banques, nous considérons que toutes les parties en cause ont certainement eu l'occasion de faire valoir leur point de vue. Votre mémoire contient plusieurs suggestions qui ont trait au financement d'organismes externes, et je crois qu'avec un gouvernement et un secteur privé qui s'efforceraient, dans le cadre de ces consultations, d'élaborer le document légal le meilleur et le plus pratique possible, cette question pourrait être réglée.

Le vice-président (M. Berger): Avez-vous des observations particulières à faire sur le financement des groupes d'intérêt public?

M. Mitchell: Comme je l'ai déjà dit, monsieur le président, j'estime que si les règlements sont présentés avec clarté et s'ils sont faciles à appliquer, je ne vois pas la nécessité d'un tel financement.

Le vice-président (M. Berger): Je crois que M. Kane a une autre question à poser là-dessus.

[Texte]

Mr. Kane: I am sorry, Mr. Chairman, not on that matter. I would like to go back to one of the matters you discussed at the very beginning with Mr. Deniger. I can inform you that you have brought a new perspective to the committee with respect to the Bank Act review inasmuch as, without exception, everyone who has come before us up to this point has pointed to it as the best example of why there should not be a sunset provision. The reason they made that suggestion is that it has taken so long to review the Bank Act it has become such a cumbersome process, and I wonder if you could comment on that. I am particularly interested in whether you find, from industry perspective, for example, that the time it is taking for the review is injecting uncertainty at a time when you would want more certainty, and so on. Could you comment on that, in that vein?

Mr. Mitchell: Yes, certainly. Mr. Chairman, I do not think there is anything wrong with the process set up for revising the Bank Act; the delay is not in the process area. There are circumstances that have delayed revision of the Bank Act, but the process is long established, and I guess you could say that the process starts almost two years before the act comes up for renewal. The process is well in place, Mr. Chairman.

Mr. Kane: But I am wondering whether you have any concerns about the length of time it takes to review a piece of legislation like that.

Mr. Mitchell: I would say that our views on that are well known as far as the delay is concerned.

Mr. Kane: Perhaps you can see where I am going. If we had sunset provisions on all major federal legislation and each one of the review processes took a comparable length of time as with the Bank Act, people are advocating total chaos in the Parliamentary system, as an example.

Mr. Mitchell: That is right. Mr. Newfeld will make a comment on that.

Mr. Newfeld: I think you are worried a bit about whether approaches of that kind would overload Parliament.

Mr. Mitchell: Yes.

Mr. Newfeld: I think that is a very legitimate concern, but I think I would agree totally with Mr. Mitchell when he said, make a distinction between the process and the question of delay. The idea that you have a process for periodic review should not in itself necessarily lead to delay in the implementation of the recommendations that come out of the process.

I think if one were to analyse month by month, quarter by quarter, the reasons for the Bank Act delay, one would find that there are many reasons, including a couple of elections, a change of government, a change of minister, and all those sorts of things. But I think it would be most unfortunate if we were to decide, because of those events that have delayed the implementation of recommendations, that therefore the process is bad. I think the process, as Mr. Mitchell has said—and I think most banks would agree with this—of periodic revision of a statute as important as the Bank Act is a good one. It should not be too frequent nor too long delayed, and our

[Traduction]

M. Kane: Excusez-moi, monsieur le président, mais je voudrais en fait revenir à un des points que vous avez examinés au tout début avec M. Deniger. Je peux vous dire que vous avez ouvert au Comité des perspectives nouvelles sur la revue de la Loi sur les Banques, car, sans aucune exception, tous les témoins ont déclaré que l'on trouvait là le meilleur argument contre l'emploi des clauses de limitation de durée. Cela tient au fait que la revue de la Loi sur les Banques a pris tellement de temps qu'elle est devenue très lourde à manier. J'aimerais avoir votre avis là-dessus. J'aimerais tout particulièrement savoir si vous trouvez que les lenteurs de cette revue créent un sentiment d'incertitude dans l'industrie, au moment même où vous souhaiteriez précisément savoir à quoi vous en tenir. Pourriez-vous dire quelques mots là-dessus?

M. Mitchell: Certainement. Je ne crois pas que le processus de revue de la Loi soit mauvais en soi; ce n'est pas sur ce plan que se produisent les retards. Ceux-ci sont dus au jeu des circonstances, mais le processus est fixé depuis longtemps, je crois qu'il est mis en marche près de deux ans avant la date de renouvellement. Il est solidement établi, monsieur le président.

M. Kane: Je me demande pourtant si cela vous inquiète que la revue d'un texte de loi demande tant de temps.

M. Mitchell: Je crois que notre opinion sur ces retards est bien connue.

M. Kane: Vous voyez peut-être où je veux en venir. Si tous les textes de lois fédéraux comportaient des clauses de limitation de durée et si toutes les revues prenaient autant de temps que celle de la Loi sur les Banques, cela risquerait par exemple de plonger le système parlementaire dans le chaos.

M. Mitchell: C'est exact. M. Newfeld a un mot à dire là-dessus.

M. Newfeld: Je crois que ce qui nous inquiète un peu c'est qu'avec de telles méthodes, la Chambre serait peut-être débordée.

M. Mitchell: En effet.

M. Newfeld: C'est là une préoccupation fort légitime, mais je crois que je suis totalement d'accord avec M. Mitchell lorsqu'il dit qu'il faut faire la distinction entre la question des retards et le processus proprement dit. Le fait qu'une revue périodique soit prévue n'implique pas nécessairement qu'elles entraînera des retards dans la mise en œuvre des recommandations.

Je crois que si l'on analysait mois par mois, trimestre par trimestre, les raisons des retards de la Loi sur les banques, on s'apercevrait qu'elles sont nombreuses et qu'elles tiennent notamment à deux élections, un changement de gouvernement, un changement de ministre, et j'en passe. Mais je crois qu'il serait très regrettable d'en conclure, à cause de ces événements qui ont retardé la mise en œuvre de ces recommandations, que c'est le processus lui-même qui est mauvais. J'estime, comme M. Mitchell, et je crois que la plupart des banques seraient d'accord avec nous, qu'un système de révision périodique d'un statut aussi important que la Loi sur les Banques est une bonne

[Text]

judgment has been that the decision that was taken well over 100 years to have something like a 10-year review still looks like a very good decision.

• 1210

Mr. Kane: On that point, do you feel that a 10-year period is appropriate, or would you see its being a little longer or a little shorter?

Mr. Newfeld: We still think the 10-year period is appropriate. If you think what the world might be like in 1990, it is probably a good thing to think in terms of looking at it again at that time.

Mr. Kane: Just to come back to a point you made a moment ago, are there any lessons that could be learned from the current review of the Bank Act that could, in turn, be translated into institutional mechanisms for review? I am thinking now on a general basis; should sunset provisions be more widespread?

Mr. Mitchell: I guess I would come back to a previous comment that I made to the chairman, and that is that I would not say in a generalized sense that there should be this sunset provision, but in the critical legislature area such as the Bank Act it certainly appears reasonable.

Mr. Kane: Let me touch very briefly on one entirely different area and that arises from comments you made starting at page 24, I believe, of your brief. You were outlining the various area of legislation which apply to your industry on a day-to-day basis. In the discussion so far this morning and, in fact, I would say that the majority of the material in your brief has dealt with regulations that flows from a department as opposed to a particular agency, and while I appreciate that telecommunications regulation does not affect you directly in the sense that you are regulated by the CRTC, obviously, nevertheless it affects you indirectly in a very important fashion, as you pointed out in the very first sentence:

A prerequisite for an efficient and internationally competitive banking service goes in turn to the telecommunications system.

I would like to ask you just very generally what your experience has been with respect to agency regulatory matters, and perhaps we could use the CRTC as an example.

Mr. Mitchell: I am going to ask Mr. Fenney to come into this area, if he would please.

Mr. Gordon Fenney (Vice-President, Operations, Royal Bank of Canada): I believe at the risk of repeating what is in the brief as a basic statement on telecommunications, it is a case that as a country—not only as a company that is very, very dependent on national telecommunication networks and every day, every year, we become more dependent on this network if we are to provide the services that government and the citizens of the country expect and deserve and will get one way or another—there must be a national policy. This comes out when you have provincially owned, if you will, telephone companies, and publicly owned, working in various provinces. They must interconnect.

[Translation]

chose. Il ne faut pas que cette révision soit trop fréquente, ni qu'elle soit indûment retardée, mais à notre avis, la décision prise il y a plus de cent ans d'avoir une revue tous les dix ans environ demeure valable.

M. Kane: A ce sujet, pensez-vous qu'une période de dix ans soit adéquate, ou bien préférez-vous quelque chose de plus long ou de plus court?

M. Newfeld: Nous pensons que 10 ans, c'est bien. Si l'on songe à ce que sera le monde en 1990 ce sera probablement une bonne chose que de revoir cela à ce moment-là.

M. Kane: Pour revenir à ce que vous avez dit tout à l'heure, y a-t-il des leçons à tirer de la revue actuelle, dont nous pourrions tirer profit et qui pourraient servir à établir de nouveaux mécanismes de revue? D'une façon très générale, les dispositions de limitation de durée ne devraient-elles pas être plus répandues?

M. Mitchell: Comme je l'ai déclaré au président, je ne pense pas que, d'une façon générale, de telles dispositions devraient être utilisées, mais dans un domaine aussi vital que celui que recouvre la Loi sur les Banques, cela semble en effet raisonnable.

M. Kane: Permettez-moi d'évoquer brièvement un domaine totalement différent. Ce sont les observations que vous faites à partir, je crois, de la page 24 de votre mémoire, qui m'y engagent. Vous y décrivez les divers secteurs législatifs qui affectent votre industrie sur une base quotidienne. Les discussions de ce matin, et en fait l'essentiel du contenu de votre mémoire, ont eu trait aux règlements issus d'un ministère, et non d'un organisme particulier. Je sais bien que les règlements en matière de télécommunications ne vous concernent pas directement, comme si vous étiez réglementés par le CRTC, mais ils vous affectent cependant de manière indirecte, et très importante, comme vous l'indiquez dans votre première phrase:

Pour qu'un service bancaire soit efficace et concurrentiel sur le plan international, il est indispensable qu'il ait recours aux télécommunications.

Voudriez-vous me dire, en termes très généraux, quelle a été votre expérience des organismes de réglementation? Prenons, si vous le voulez bien, le CRTC comme exemple.

M. Mitchell: Je vais demander à M. Fenney de bien vouloir prendre la relève.

M. Gordon Fenney (vice-président, Opérations, Banque royale du Canada): Au risque de répéter la déclaration fondamentale sur les communications contenue dans le mémoire, j'ai la conviction qu'en tant que pays—et non seulement en tant que société qui est absolument tributaire, et cela quotidiennement, des réseaux de télécommunications nationaux, de jour en jour, d'année en année, nous devons de plus en plus compter sur ces réseaux si nous voulons continuer à assurer les services que le gouvernement et les Canadiens méritent et attendent de nous et qu'ils obtiendront d'une manière ou d'une autre—j'ai la conviction, dis-je, qu'il faut que nous ayons une politique nationale. Ceci s'impose lorsque vous avez des compagnies de

[Texte]

It goes far beyond just the interconnection of telecommunication networks CNCP or Bell or whoever; it goes the next leg where you have to hang something on to that telecommunication network in order for it to be of any use, and a computer terminal is nothing more than a more intelligent terminal than a telephone. Most recently and as we point out in the brief, while interconnect got dealt with in a fashion, the next leg of it was that one of the provinces passes legislation that does not permit a foreign, if you will, terminal to be tied to the network.

It is one of the more crucial areas to us from a service capability viewpoint, and to tie that particular issue back into previous comments here this morning, through the industry association we have recently set up a committee, similar to the chief accountants committee that we referred to that has been going on for years, to look at this very subject, then to take the next initiative to get contacts and get a dialogue going with government.

This goes back three or four years now, this particular issue. There was a commission established by the federal government. It became known as the Charbonneau Commission because Roger Charbonneau was the chairman. Really, that was the first step in getting communication carriers together with banks and trust companies and credit unions and the government, if you will. It is an ongoing process, but you can only underline that it is a difficult one. You can understand, and we can all understand, why a provincial government will pass certain legislation to prohibit certain things from happening, but I do not think that should stop us as a country, as a business and as individuals from bringing that together; it must come together. We cannot have seven different telecommunication networks from coast to coast; it is not efficient.

• 1210

Mr. Kane: I think the representatives from CNCP Telecommunications may have left too early this morning.

Mr. Denney: They know our views.

Mr. Kane: I am fascinated with your description of what the banking industry is doing by your indication that the interface is with government departments or legislators and not with the regulators, and I am wondering . . .

Mr. Denney: Oh, no, that started back with the Charbonneau Commission. There is no question that if CNCP were here at this moment or Bell, or others who were on that committee—they had members on that committee—there is no question as to the dialogue there. It is a daily dialogue with carriers because we are trying to solve each other's problems. They have a service to sell; we have a service we need, and every day our people practically live with each other trying to work out this problem around the regulatory process that is in place now. So that is there already; it is one step beyond that.

[Traduction]

téléphone dont certaines sont, en quelque sorte, propriété provinciale, et d'autres sont publiques, qui travaillent dans diverses provinces. Il faut qu'il y ait raccordement entre elles.

Cela dépasse de très loin la question du raccordement des réseaux de communications de la CNCP, de Bell, ou de tout autre système; cela vous mène au stade où vous êtes obligés d'accrocher quelque chose à ce réseau pour qu'il serve à quelque chose, car un terminal d'ordinateur n'est rien d'autre qu'un terminal plus intelligent qu'un téléphone. Tout récemment, comme nous le faisons observer dans notre mémoire, la question du raccordement a été plus ou moins réglée, mais l'étape suivante devait être celle où une province vote une loi qui interdit à un terminal «étranger» d'être raccordé au réseau.

Sous l'angle de la capacité à fournir des services, il s'agit là d'une des questions les plus cruciales pour nous. A ce propos, et pour reprendre ce qui a été dit ce matin, je vous signale que notre association a récemment mis sur pied un Comité semblable à celui des comptables en chef qui existe depuis des années, pour étudier cette question et prendre ensuite l'initiative d'établir des contacts et un dialogue avec le gouvernement.

Ceci remonte à trois ou quatre ans. Il y avait une Commission appelée Commission Charbonneau, du nom de son président, qui avait été créée par le gouvernement fédéral. Cela a vraiment été le premier pas fait pour établir des contacts entre les entreprises de télécommunications, les banques, les compagnies fiduciaires, les caisses de crédit et le gouvernement. C'est un processus continu, mais tout ce que vous pouvez faire remarquer c'est qu'il est difficile. On peut comprendre, comme vous le faites, et nous aussi, pourquoi un gouvernement fédéral votera certaines lois pour empêcher certaines choses de se produire, mais je ne crois pas que cela devrait nous arrêter en tant que pays, en tant qu'entreprise et en tant qu'individus, d'établir ce rapprochement; il faut qu'il se fasse. Nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir sept réseaux de télécommunication différents d'un océan à l'autre; ce n'est tout simplement pas efficace.

M. Kane: J'ai l'impression que les représentants de CNCP Télécommunications nous ont quitté trop tôt ce matin.

M. Denney: Ils connaissent nos vues.

M. Kane: J'ai été très frappé par votre description de ce que fait l'industrie bancaire, du dialogue qu'elle a établi avec les ministères fédéraux ou les législateurs et non avec les réglementateurs, et je me demandais . . .

M. Denney: Oh, non, cela a commencé avec la Commission Charbonneau. Il est indéniable que si la CNCP ou Bell se trouvait ici en ce moment, ou d'autres encore qui appartiennent à ce Comité—they avaient des membres qui siégeaient à ce Comité—it est indéniable dirais-je, qu'il y ait là un dialogue, il s'agit en fait d'un dialogue quotidien entre les entreprises de télécommunications car nous nous efforçons de résoudre mutuellement nos problèmes. Ils ont un service à vendre; nous avons un service dont nous avons besoin, et nos gens passent pratiquement leur vie ensemble à essayer de résoudre le pro-

[Text]

Mr. Kane: I take your point. I am really wondering whether your industry would appear before the CRTC, for example, when it is dealing with an issue such as system . . .

Mr. Denney: We have appeared before the CRTC in past years. I would say two to three years ago, but we, in fact, have been there—three years ago.

Mr. Kane: Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I wonder, Mr. Mitchell, whether you would have any comments to make in conclusion.

Mr. Mitchell: The key comment I would make, Mr. Chairman, is the fact that we again welcome the opportunity of appearing before your committee and we certainly support the objectives of your committee; we wish you well.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you, very much on behalf of committee for your brief and for the time you spent with us this morning. One of the difficulties we are going to have is trying to put all this together, but we hope to do so and we hope to do it in time for our deadline, December 19. Our sunset is December 19.

Mr. Mitchell: Thank you again, Mr. Chairman.

Le vice-président (M. Berger): La prochaine réunion aura lieu cet après-midi à 14 heures, et la Chambre de commerce de la province de Québec sera le témoin. Merci beaucoup.

La séance est levée.

AFTERNOON SITTING

• 1415

Le vice-président (M. Berger): A l'ordre s'il vous plaît.

Nous continuons cet après-midi les audiences publiques du comité spécial sur la réforme de la réglementation. Nous avons comme témoin cet après-midi la Chambre de commerce de la province de Québec.

Je demanderais à monsieur Marcel Baril, le président de la Chambre de commerce, de nous présenter les personnes qui l'accompagnent et aussi de faire une déclaration initiale.

M. Marcel Baril (président, Chambre de commerce de la province de Québec): Monsieur le président, messieurs les membres du comité, mesdames et messieurs.

Tout d'abord, je pense qu'il serait conforme que je fasse la présentation des membres de notre délégation. Je suis le président de la Chambre du Québec, vous venez de le mentionner. Mon nom est Marcel Baril. Je suis en même temps président de Marcel Baril Limitée, une petite ou une moyenne entreprise, si vous voulez, qui vient de Noranda. Je suis un distributeur de matériaux de construction, pour répondre à ce que vous me demandiez tout à l'heure, monsieur Berger, au sujet de mes occupations.

A ma droite, ici, il y a M. Roger Phillips, qui est le vice-président aux affaires économiques de la Chambre de commerce du Québec. Il est le président d'Alcan international

[Translation]

blème sans heurter de front le processus de réglementation existant. Tout cela existe déjà; il s'agit de faire un pas de plus.

M. Kane: Je comprends. La question que je me pose en réalité c'est si votre industrie comparaitrait devant le CRTC, par exemple, lorsqu'elle a affaire à un problème tel que les systèmes . . .

M. Denney: Nous avons comparu devant le CRTC dans le passé. Je crois que nous l'avons fait il y a deux ou trois ans, mais nous sommes en fait déjà passé par là il y a trois ans.

M. Kane: Merci.

Le vice-président (M. Berger): M. Mitchell, avez-vous quelque chose à ajouter pour conclure?

M. Mitchell: Ce que je tiens à souligner, monsieur le président, c'est que nous avons été heureux de comparaître devant votre Comité et que nous sommes certainement prêts à l'aider dans la poursuite de ses objectifs; nous vous souhaitons bonne chance.

Le vice-président (M. Berger): Au nom du Comité, je vous remercie vivement pour votre mémoire et pour le temps que vous avez bien voulu nous consacrer ce matin. Une des difficultés auxquelles nous allons nous heurter va être d'essayer de mettre tout ceci en ordre, mais nous espérons bien y parvenir et respecter l'échéance du 19 décembre. C'est cette date qui est notre limitation de durée.

M. Mitchell: Encore une fois merci, monsieur le président.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): We shall reconvene this afternoon at 2 o'clock and we will hear the Chambre de commerce de la province de Québec. Thank you very much.

The meeting is adjourned.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Order, please.

This afternoon, we continue the public hearings of the Special Committee on Regulatory Reform. We shall hear the Chambre de commerce de la province de Québec.

First of all, I shall ask its president, Mr. Marcel Baril, to introduce the persons who accompany him, and to make an opening statement.

Mr. Marcel Baril (President, Chambre de Commerce de la province de Québec): Mr. Chairman, members of the Committee, ladies and gentlemen.

I think I should first introduced the members of our delegation. My name is Marcel Baril, I am the president of the Quebec Chamber of Commerce. I am also president of Marcel Baril Limitée, a small or medium size company, if you like, hailing from Noranda. To answer your question about my occupation, Mr. Chairman, I deal in building materials.

On my right, I have Mr. Roger Phillips, Vice-president, Economic Affairs, Chambre de commerce du Québec. He is president of Alcan International Limitée, here in Montreal.

[Texte]

Limitée, ici à Montréal. Également, encore à ma droite, M^{lle} Aline Hooper, qui est un membre du bureau exécutif de la Chambre; elle est également présidente de Aline Hooper Associés Inc. de Dorval. C'est un bureau de conseillers en personnel. A ma gauche immédiate, M. Jean-Paul Létourneau qui est le vice-président exécutif de la Chambre. A la gauche de M. Létourneau, M. Pierre Morin, qui est le directeur général aux affaires publiques de la Chambre.

A ce moment, je devrais vous dire également qu'il avait été entendu que la Chambre de commerce de Montréal serait présente. Je devais vous la présenter. Probablement qu'ils seront ici d'un moment à l'autre. Nous aurons l'occasion de vous les présenter un peu plus tard.

Messieurs, c'est pour la Chambre de commerce de la province de Québec un plaisir de comparaître devant ce groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation. La préoccupation ainsi manifestée par la Chambre des communes est très opportune et était depuis longtemps attendue.

Avant d'aborder l'objet de cette communication, permettez-nous de vous parler un peu de la Chambre de commerce. Créée en 1909 par une Loi du Sénat qui la constituait en fédération, elle comptait, au 31 août dernier, 211 membres affiliés, soit des chambres de commerce locales ou des associations d'affaires actives partout au Québec. Ces membres regroupent environ 37,500 adhérents, gens d'affaires pour la très grande majorité. En outre, notre organisme jouit de l'appui de plus de 2,500 entreprises actives au Québec qui adhèrent directement à la Chambre.

Le nombre et la qualité de nos membres font de la Chambre de commerce de la province de Québec, j'aime ça dire ça, le porte-parole le plus représentatif de la communauté québécoise des affaires. Je pense que vous avez reçu déjà depuis un bon moment notre mémoire. Vous l'avez certainement lu. Il serait alors peut-être préférable de vous le résumer un peu, de vous donner quelques notes résumées et de vous lire tout simplement les conclusions, si vous le permettez.

• 1420

Pour résumer notre mémoire, disons que nous faisons tout d'abord deux grandes distinctions dans les réglementations gouvernementales. Il y a d'abord la réglementation économique, soit celle qui a pour effet principal de réglementer les conditions du marché. Il y a aussi la réglementation sociale, soit celle qui vise surtout la protection de la personne et de la société.

En matière de réglementation économique, nous proposons de déréglementer là où la réglementation défavorise nettement les lois du marché et occasionne des coûts additionnels onéreux qui ne sont plus justifiables pour les consommateurs. Nous recommandons aussi sa simplification.

En matière de réglementation économique, nous faisons deux grandes distinctions entre les normes de performance, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs de la réglementation, et les normes de conformité, c'est-à-dire comment il faut s'y prendre

[Traduction]

Also on my right, I have Miss Aline Hooper, member of the Executive Committee of the Chambre de commerce, she is also president of Alice Hooper Associés Inc., in Dorval, a personnel Consultants Company. Next to me, on my left, I have Mr. Jean-Paul Létourneau, Executive Vice-President, and on his left, Mr. Pierre Morin, Directeur général, Public Affairs, Chambre de commerce.

At this time, I should also tell you that it had been agreed that the Chambre de commerce de Montréal would be present, and I was supposed to introduce their representatives. They should be here any minute and we shall have an opportunity to introduce them later on.

Gentlemen, The Chambre de commerce de la province de Québec is glad to have the opportunity to appear before the Parliamentary Committee on Regulatory Reform. It is a timely testimony to the House of Commons' concern and represents a long-expected move on its part.

Before I discuss the purpose of our presentation, I would like to, if I may, tell you about the Chambre de commerce. It was incorporated in 1909 by an Act of the Senate; by August 1980, its membership counted 211 affiliated members who belonged either to local chambers of commerce or to active business associations throughout Quebec. These bodies have, in turn, some 37 500 members, mostly business people. Moreover, our organization enjoys the support of more than 2 500 active companies in Quebec, which are directly affiliated to the Chambre.

The number and the quality of our members make the Chambre de commerce de la province de Québec, I love to say it, the most representative spokesman of the Quebec business community. I assume that you received our brief quite some time ago and that you must have read it. I think that the best thing I can do, if I may, would be to sum up some of it, to give you some capsulized notes and to simply read its conclusions.

To sum it up, let us say that we distinguish two major types of governmental regulations. First, we have economic regulation. Its main purpose is to regulate the market situation. Then, we have social regulation, which primarily aims at protecting the individual and society.

As far as economic regulation is concerned, we recommend deregulation in the areas where the regulatory process is clearly unfavourable to market laws and causes heavy individual costs which can no longer be justified in the eyes of the consumers. We also recommend that it be simplified.

In the case of economic regulation we make two basic distinctions between the performance standards, namely, the meeting of regulatory objectives, and compliance standards, that is, the methods used to comply with regulation.

[Text]

pour respecter la réglementation. Nous recommandons donc de privilégier nettement les normes de performance.

Enfin, nous proposons une alternative de conception pour ce qui est de la réglementation sociale, à savoir associer la réglementation au processus législatif, établir les normes de performance en fonction d'une étude coûts-bénéfices, privilégier les normes de performance sur les normes de conformité, réviser périodiquement l'efficacité des normes établies, utiliser, et c'est important, un langage mieux adapté à la dynamique de l'entreprise et, finalement, permettre à l'entreprise de récupérer les frais extrajudiciaires lorsqu'elle obtient gain de cause lors d'une poursuite résultant de l'application d'un règlement.

Maintenant, concernant les propositions qui sont contenues dans le document d'étude de votre groupe, qui a été publié en août dernier, nous aurions des commentaires à vous faire. Je voudrais vous référer à la page 14 de notre mémoire. Dans le document d'étude, quatre propositions sont regroupées à la section II concernant l'amélioration de l'information et la participation accrue du secteur privé. La Chambre appuie les propositions 1 et 2, mais s'oppose à la proposition 3 et appuie avec réserve la quatrième.

Brièvement, en groupant les deux premières, et en commençant par le processus législatif menant à l'adoption d'une loi réglementaire, nous proposons d'abord une pratique de consultation généralisée plutôt qu'un règlement interne.

S'il devait y avoir une pénalité, la plus efficace serait le refus des parlementaires de considérer l'examen de la loi avant d'avoir le rapport de consultation. Un «calendrier des règlements», incluant les législations au stade d'avant-projets, serait opportun. Il y a lieu de revoir la pratique parlementaire voulant que les députés ne soient saisis du contenu d'une loi qu'à sa première lecture. Ceci pourrait se faire en introduisant la généralisation d'avant-projets qui feraient l'objet des consultations préalables qui devraient en général se situer à l'intérieur d'un échéancier de quatre à six mois.

• 1425

Quant à la quatrième proposition, la Chambre de commerce y souscrit ainsi qu'aux conséquences sur la première, dans la mesure où la position stratégique des groupes ou entreprises ne sera pas mise en péril par la divulgation des informations, savoir les secrets de procédés, les pratiques de mise en marché, etc.

Enfin, le droit d'intervention du citoyen ou de «groupements d'intérêt public» comporte aussi ses responsabilités et si l'État doit leur faciliter le travail, il nous apparaît plus utile de déconcentrer le processus de consultation, comme le fait ce groupe de travail, que de financer les groupements.

La Chambre appuie les deux propositions, à savoir cinq et six, contenues à la section III du document, soit la question interne. Il faut améliorer l'évaluation des nouveaux règlements par le gouvernement.

À notre avis cependant, les commentaires sont quelque peu restrictifs. Une analyse coûts-bénéfices ou une analyse d'impact devrait, avant tout, tenir compte d'abord de l'opportunité

[Translation]

At last, we suggest a conceptual alternative in the area of social regulation: Regulation should be linked to the legislative process and performance standards set on the basis of a cost-benefit study; performance standards should be emphasized rather than compliance standards; the effectiveness of established standards should be periodically reviewed, and most importantly, the language used should be better adapted to company dynamics. Moreover, companies should be allowed to recover extra-legal costs when they win a court action involving the implementation of a regulation.

Now, we have some comments to make on the recommendations of the working paper published by your Committee last August. I shall first refer to page 14 of our brief. There are four recommendations in Section II of the working paper concerning the improvement of information and an increase participation of the private sector. The Chambre de commerce supports recommendations 1 and 2 but objects to recommendation 3 and supports recommendation 4, with some reservations.

In short, we suggest to group the first two recommendations together, and to start with a legislative process which will lead to the establishment of a regulatory legislation. We thus recommend the practice of widespread consultation rather than the recourse to internal regulation.

If some form of penalty was required, the most effective would be for the MPs to refuse to study the bill before being given the consultation report. A "Regulations schedule" including the first drafts of the proposed legislations, would be a timely addition to the process. To-date, MPs are only apprised of the contents of a bill at the time of its first reading. It is time that this practice be reconsidered. This could be done by generalizing the use of first drafts which would be examined in the course of preliminary consultations that would be scheduled over a maximum period of four to five months.

The Chambre de commerce supports the fourth recommendation as well as the implications of the first in so far as the strategic position of the groups or companies is not threatened by any disclosure of information, namely, secret information concerning processes, marketing practices, etc.

Lastly, the right of appeal of the citizen or of the "public interest groups" also implies responsibilities. If the State wants to help them, it seems more useful to us to open up the consultation process, as does this Committee, than to give financial support to such groups.

The Chambre favours recommendations 5 and 6 of Section III which refer to the internal issue. The evaluation of new regulations by the government must be improved.

However, we find the comments somewhat restrictive. A cost-benefit analysis, on an impact analysis, should above all, take into consideration the opportunity to have an input, the

[Texte]

d'intervenir, du degré d'intervention nécessaire et des alternatives d'intervention. Lorsqu'il est question d'une analyse d'un règlement, il est déjà trop tard, il s'agit plutôt d'une pièce de justification. Avant les coûts, il importe de bien mesurer si les bénéfices escomptés vont se matérialiser.

Malheureusement, la Gazette du Canada n'apparaît pas être le moyen le plus efficace de communiquer avec le public. Je pense qu'on ne vous annonce rien!

En outre, la Chambre appuie la proposition 7, laquelle se regroupe mieux sous les dispositions de la proposition 11.

Les propositions contenues dans les sections A et B du cinquième chapitre du document d'étude sont au cœur même de la réforme que nous proposons. Essentiellement, ce sont surtout les règlements de type économique ou social, tels que nous les avons définis, qui devraient faire l'objet de l'examen d'un comité, préférablement spécialisé, dont les audiences seraient préférablement itinérantes.

Nous appuyons spécifiquement les propositions 8, 9 et 10, tout en étant conscients que, dans l'état actuel de la situation, la discipline parlementaire pose un obstacle particulier. Du moment où une mesure est avancée par le gouvernement, les députés ministériels se sentent l'obligation de l'appuyer et de la justifier. L'alternative serait de procéder par un mécanisme d'avant-projets proposés par le ministre responsable et appuyés de l'administration, soumis à la consultation avant d'être avalisés par le gouvernement.

Ceci s'appliquerait aussi bien à la législation qu'au plan de réglementation qui devrait alors l'accompagner, tout comme à la réglementation découlant de lois existantes.

Quant aux organismes de réglementation, ils procéderaient de la même façon pour les règlements devant obtenir l'approbation du conseil des ministres.

La Chambre appuie aussi les propositions 11 et 12.

Le vice-président (M. Berger): Si je peux vous interrompre, j'ai vu dans votre soumission que vous utilisez un mot, pour les dispositions de limitation de durée, qui s'appelle le «couperet», n'est-ce pas?

M. Baril: On va revenir à cela.

Le vice-président (M. Berger): Je me demandais simplement si le mot couperet a été approuvé par l'Office de la langue française? C'est la première fois que je le vois.

M. Baril: Nous espérons qu'il le sera éventuellement.

M. Pierre Morin (directeur général, Affaires publiques, Chambre de commerce de la province de Québec): C'était pour ne pas utiliser le mot «guillotine»!

M. Deniger: Oui, c'est d'actualité.

M. Baril: Lequel préférez-vous? C'est opportun, votre question, monsieur Berger. Quant à la proposition 13, elle nous apparaît plutôt une action à posteriori, offrant peu de possibilités de correctifs. Par ailleurs, aussi intéressante qu'apparaisse la proposition 15 sur un «budget de réglementation», il est à craindre que la dynamique gouvernementale ne tende à s'en tenir constamment à sa limite supérieure. De plus, le coût en soi est une mesure aléatoire: par exemple, \$10 millions pour le secteur de la pétrochimie a moins d'incidence que le même

[Traduction]

required degree of input and the various alternatives. When one talks about the analysis of a regulation, one is too far down the road, one is in fact talking about its justification. Even before taking the costs into account, one should do a careful evaluation of the chances of achieving the anticipated benefits.

Unfortunately, the Canada Gazette does not seem to be the best vehicle for communicating with the public. I do not suppose that this comes as any surprise to you!

Moreover, the Chambre supports recommendation 7 which would fit better under recommendation 11.

The recommendations contained in Section A and B of the fifth chapter of your working paper perfectly match our suggestions for a reform of the system. Basically, economically or socially oriented regulations, such as we have just described, are those that should be reviewed by a preferably specialized committee, which would hold its hearings all over the country.

We specifically support recommendations 8, 9 and 10 although we realize that, as things currently stand, parliamentary discipline raises a serious obstacle. Whenever a new measure is presented by the government, ministerial M.P.s feel obligated to support and justify it. Another approach would call for some mechanism whereby preliminary drafts would be presented by the minister involved, with the support of the administration, and would be subjected to a consultation process before being endorsed by the government.

This approach would apply to the legislation as well as to the regulatory plan that would have to accompany it. It would also apply to regulations under existing laws.

As for the regulatory agencies, they would use the same procedure for regulations requiring Cabinet approval.

The Chambre also supports recommendations 11 and 12.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): If I may interject something, I noticed that in your brief, you use the word "couperet" (cleaver) to describe sunset clauses. Is that right?

Mr. Baril: I'll come back to that in a moment.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I was simply wondering if the word "couperet" has been approved by the Office de la langue française. I have never encountered it before.

Mr. Baril: Let us hope that they will eventually accept it.

Mr. Pierre Morin (Director General, Public Affairs, Chambre de commerce de la province de Québec): We used it to avoid the word "guillotine"!

Mr. Deniger: Yes, it is quite topical.

Mr. Baril: Which one do you favour? Your question, Mr. Berger, comes at a most opportune moment. As to recommendation 13, it rather strikes us as a move after the fact, with very little latitude for corrective action. Moreover, however interesting recommendation 15 on a "regulatory budget" may seem to be, it is to be feared that governmental dynamics will tend to maintain a high spending level. Besides, there is a random quality attached to the cost itself: for example, \$10 millions for the petrochemical industry has less impact than

[Text]

montant appliqué aux ateliers mécaniques ou la galvanoplastie.

[Translation]

the same amount applied to engineering works on to galvanoplasty.

• 1430

La Chambre de commerce n'a pas eu l'occasion d'examiner les propositions de cette section VI, surtout quant à leur aboutissement ultime. Deux considérations s'imposent, cependant. La première est que les règlements adoptés par les organismes réglementaires qui doivent obtenir la sanction du conseil des ministres devraient être soumis au processus d'examen parlementaire que nous avons appuyé ci-devant. La deuxième, qui relève de l'application de ces règlements par des décisions des organismes réglementaires, veut que ces décisions devraient toujours être sujettes à la révision par les cours de justice.

Relativement à votre section VII, La Chambre souhaite ici surtout appuyer la proposition 28, prévoyant une procédure unique. Dans la mesure du possible, l'administration de cette procédure devrait relever de l'administration dont la compétence est prépondérante. L'étiquetage relèverait de l'administration fédérale alors que la protection de l'environnement relèverait de l'administration provinciale.

Cet appui entraîne nécessairement une appréciation favorable de vos propositions 26 et 27. Nous avons ici quelques remarques que l'on pourrait faire immédiatement. Nous avons des remarques qui nous viennent à l'esprit et que nous aimerions ajouter. Ainsi, nous remarquons qu'à Ottawa, par exemple, la bureaucratie commence à être très importante, elle est très importante.

On est porté à dire que les politiciens passent mais que les bureaucrates demeurent. On s'aperçoit que la bureaucratie tend à gouverner davantage que les politiciens. Parfois, les bureaucrates sont portés à faire de la réglementation qui est beaucoup plus facile à analyser et à garder pour eux, que pour ceux qui doivent appliquer ces mêmes règlements.

Nous avons, par exemple, un cas qui est étudié actuellement, le cas de la loi C-10. Peut-être que l'on pourrait en profiter pour demander à M. Létourneau, à ce moment ici, d'ajouter quelques commentaires sur ce domaine, si vous le permettez.

M. Jean-Paul Létourneau (vice-président exécutif, Chambre de commerce de la province de Québec): Monsieur le président, il y a plus de 20 ans que j'exerce les fonctions de principal permanent de l'organisation qui s'appelle la Chambre de commerce du Québec. J'ai observé une évolution très marquée dans le comportement des parlementaires des gens d'affaire en ce qui concerne les lois et règlements gouvernementaux.

Notre président l'a dit dans ses propos d'ouverture. L'action de votre commission est très importante et très urgente parce que... En tout cas, personnellement, je perçois que nous nous acheminons vers un cul-de-sac dangereux en matière de lois et règlements au niveau des gouvernements.

The Chambre de commerce did not have the opportunity to study the recommendations in Section VI, particularly as to their ultimate purpose. However, we must take two things into consideration. First, the regulations adopted by regulatory agencies which require Cabinet approval, should be subjected to the parliamentary review process that we have already alluded to. The second consideration, which relates to the implementation of these regulations through rulings by the regulatory bodies, touches upon the fact that these decisions should always be subjected to review by tribunals.

In relation to Section VII, the Chambre would like to express its support for recommendation 28 about the recourse to a simple procedural approach. The implementation of this procedure should, as much as possible, be the responsibility of the most directly involved administration. The federal administration should be in charge of labelling while environmental protection should come under provincial administration.

This implies naturally that we also are favourable to recommendations 26 and 27. We would like to add a few comments before we proceed any further. We have noticed that the bureaucracy in Ottawa is beginning to be very important indeed.

One is tempted to say that politicians come and go, but that bureaucrats stay on. One realizes then, that the exercise of government belongs more to the bureaucrats than to the politicians. There are times when bureaucrats are tempted to set up regulations, which are much easier for them to maintain and analyse than for the people who have to implement them.

We have now, for example, a case under study: bill C-10. If you have no objection, we might take this opportunity to ask Mr. Létourneau to make a few comments on this issue.

Mr. Jean-Paul Létourneau (Executive Vice-president Chambre de commerce de la province de Québec): Mr. Chairman, I have been the senior permanent officer of the Chambre de commerce de la province de Québec for more than twenty years. I have witnessed the rapid evolution of the attitude of parliamentarians and businessmen to government laws and regulations.

Our President already said it is his opening statement. Action on the part of your committee is most important and urgently needed because... Anyway, I personally feel that we are moving into a dangerous dead-end in terms of government laws and regulations.

[Texte]

• 1435

C'est très dangereux pour trois raisons principales. Nous constatons d'abord une érosion du pouvoir des législateurs, une érosion du pouvoir législatif à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

Deuxièmement, il y a une érosion du prestige des législateurs face aux administrés. Troisièmement, il y a une érosion du sens et du désir de l'observance de la loi par les administrés.

Je trouve que ces érosions sont très marquées depuis quelque temps dans notre société. Ceci nous apparaît une des raisons assez graves, et même fondamentales, pour lesquelles il faut absolument faire quelque chose bientôt. Quand nous disons «érosion du pouvoir législatif», j'entends par là que les lois, en général, donnent l'orientation du désir du législateur. Toutefois très souvent, ce n'est que dans les règlements que nous retrouvons l'impact réel, le sens réel de la loi et la façon dont cette loi va toucher l'administré.

Ces règlements-là, en général, le député ne les connaît pas, il ne les voit pas. Le vrai sens de la législation est donné par des gens qui ne sont pas responsables devant le peuple. Alors, cela se constate et c'est l'érosion du pouvoir législatif du législateur. Le législateur ne sait plus vraiment le sens profond qu'on donne aux lois qu'il adopte à la Chambre des communes.

Le deuxième point, l'érosion du prestige du législateur, découle du premier. Ce que je vous dis est observé de plus en plus par les administrés. Les administrés, maintenant, en sont rendus à un point tel que lorsque, par exemple, un chef d'entreprise a un problème avec une loi ou un règlement, il va de moins en moins voir son député ou le ministre responsable. Il va voir des fonctionnaires chargés de l'administration et il essaie de s'arranger avec des fonctionnaires, parce que sa perception est que le pouvoir n'est plus entre les mains ni du ministre ni des députés, encore moins des députés, mais est surtout entre les mains de certains fonctionnaires tout-puissants. De plus, il faut le dire, bien souvent, il ne s'agit même plus du sous-ministre ou des sous-ministres adjoints, mais de directeurs de services quelque part, et parfois même de consultants venus de l'extérieur du gouvernement.

Le troisième point, qui est l'érosion du sens et du désir de l'observance de la loi, nous apparaît être la conséquence des deux premiers. C'est de loin le plus sérieux et le plus important.

Il y a maintenant tellement de lois et de règlements. Nous aurions pu vous apporter ce que nous avons apporté lorsque nous avons fait une démarche un peu de la même nature auprès de notre gouvernement du Québec. La pile, seulement de la réglementation d'une part, et de la législation d'autre part, qui est adoptée dans une année regroupait pas loin de 10,000 pages de texte. Dans tout cela, il faut trouver, pour celui qui veut se conformer à la loi, ce qui le concerne.

Il faut regarder au moins les titres et ce n'est pas suffisant, car il faut aller un peu plus loin parce qu'on ne sait jamais ce qui peut toucher l'entreprise.

[Traduction]

This is extremely dangerous for three main reasons. Firstly, the legislators' power is being noticeably eroded, as is legislative power within the governmental framework.

Secondly, there is a degradation of the legislators prestige in the eyes of the people under their jurisdiction, and thirdly, the understanding of the law and desire to comply with it is also dwindling among the citizens.

I have noticed that this degradation has become more marked in our society, of late. This is one of the more serious and basic reasons why we feel that one should absolutely do something, and soon. When we talk about the degradation of legislative power, I mean that laws generally indicate the legislator's leanings. However, all too often it is only in regulations that we rediscover the real impact, the real meaning of the legislation and the manner in which it will affect people.

In most cases, M.P.s do not know these regulations; they do not see them. The real meaning of the legislation is given by people who do not have to answer for it to the people. One notices such things; hence the degradation of the legislator's power. The legislator no longer has a feeling for the deep, fundamental meaning of the laws that he passes in the House of Commons.

The degradation of the legislator's prestige derives from the preceeding. This is becoming more and more noticeable to the citizens who have reached such a point that when, for example, a company president has a problem with a particular piece of legislation or regulation, he more and more rarely turns to his M.P. or the minister concerned. Instead, he calls on the civil servants who are in charge of the administration and tries to work things out with them because his perception is that power is no longer in the hands of the Minister or the M.P.s especially not the M.P.s, but in those of a few all-powerful civil servants. I should even add, that these are not even any longer at deputy minister or assistant deputy minister level, but that they may be faceless branch directors, and sometimes, even, outside consultants.

The third point I made concerns the dwindling of the understanding of the law and of the desire to comply with it. This is by far the most serious source of concern.

There are many regulations and pieces of legislation. We could have brought what we brought when we approached our Quebec government under rather similar circumstances. The pile of regulatory documents on the one hand, and of legislative documents, on the other, which are passed in one single year, are close to 100,000 page. The law abiding citizen has to struggle through this glut of texts, to find what he is after.

He has to glance at least at the titles, but that is not enough, and he has to search further because he never knows what may be of concern to his company.

[Text]

C'est un travail énorme, un travail qu'aucun chef d'entreprise ne peut plus se permettre. Donc, les gens des petites et moyennes entreprises sont nettement plus défavorisés dans ces situations-là. Nous, qui sommes une organisation qui se donne la mission d'interpréter ces lois et règlements pour nos membres, nous, qui avons deux personnes à plein temps qui ne font que cela, nous avons toutes les difficultés du monde, ne serait-ce qu'à suivre ce qui se passe au niveau de notre gouvernement du Québec, sans parler de notre gouvernement fédéral.

Alors, le fardeau devient trop lourd pour l'entrepreneur. Même les avocats, qui sont ceux qui sont mandatés en général, ou enfin les consultants qu'un entrepreneur ou qu'un chef d'entreprise peut aller chercher pour savoir s'il a droit de faire ceci ou cela, même les avocats ne peuvent plus suivre la législation.

Ils ne sont plus à jour, il y a seulement les grands bureaux qui peuvent se permettre d'avoir des avocats qui ne font que de la recherche, et qui peuvent être à peine au niveau des nouvelles lois et règlements adoptées par les gouvernements. Là, je ne parle pas de la compréhension et de la portée exacte, parce que c'est souvent la jurisprudence qui va l'amener. Je ne parle que de la connaissance théorique, à ce moment-ci. Finalement, ce que cette situation-là encourage, c'est la tricherie, l'indifférence ou une espèce «d'attentisme». Les gens sont devenus absolument cyniques, si on veut. Oui, c'est bien ça! Parce qu'ils se disent: «Écoutez donc, si on transgresse une loi, on arrêtera quand on se fera prendre, quand un inspecteur viendra nous le dire. Parce qu'on ne le sait plus, il y en a tellement! On ne pourrait pas agir si on se mettait à regarder la loi avant de commencer à agir.»

Alors, il faut absolument et c'est le point majeur, je pense, que propose finalement toute notre présentation, ralentir la machine. Ça n'a plus de sens! Bientôt, si ça continue, nous ne vivrons plus dans une société de lois, mais dans une société de pouvoirs bureaucratiques discrétionnaires complètement coupés de la responsabilité face au peuple. Merci, monsieur le président.

• 1445

M. Baril: Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter ceci. M. Létourneau a dit que nous avons déjà fait des représentations et que nous avons soumis le cas du fardeau de la réglementation au gouvernement fédéral, et au gouvernement provincial également. Il y a longtemps que nous sommes conscients du problème que cause la réglementation trop abondante, et trop volumineuse. C'est en tant que chef d'une petite ou d'une moyenne entreprise, si vous voulez, que je suis ici aujourd'hui. Nous représentons ces gens-là en particulier parce que ce sont souvent eux qui sont le plus pénalisés par la réglementation; en effet, il leur est souvent humainement et financièrement impossible de s'équiper pour répondre et s'adapter à toute cette réglementation-là. C'est pour cela qu'on espère que le document qu'on vous présente aujourd'hui va être écouté avec beaucoup d'attention; cela nous touche de très près.

[Translation]

This requires an enormous amount of work, which is too time-consuming for any company Head to attempt. As a result, people in small or medium-sized companies are at a disadvantage. Our organization's mandate is to interpret these laws and regulations for the benefit of our members; we have two full-time employees who do nothing else; and yet, we are at great pains to simply keep up with what is happening at the governmental level in Quebec, not to mention at the federal level.

This becomes too much of a burden for the entrepreneur. Even the lawyers, or the consultants, who can be called by an entrepreneur or the Head of a company, to find out whether or not they can do such and such a thing, even they cannot keep up with the legislation.

They are out of touch, only large offices which can afford to have lawyers totally dedicated to research can keep up, although barely so, with new laws and regulations passed by the various governments, I am not talking here about understanding them, or about their exact scope, because that will often be determined by jurisprudence. At this stage, I am only talking about theoretical knowledge. Finally, such a situation is an encouragement to cheating, indifference, or a kind of "wait and see attitude". People have become absolutely cynical yes, that is the right word, because they tell themselves: "If we transgress a legislation, we'll stop when we get caught, when an inspector calls on us, because we don't know where we stand anymore, there are so many of them! We would be paralysed if we began to check the law before we did anything".

So, we must absolutely slow the system down, that is, I think, the major point of our presentation. Things are getting out of hand! If this goes on much longer, we shall not live in a society based on legal foundations, but in a society run by discretionary bureaucratic powers, totally cut off from any sense of responsibility to the people. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Baril: Mr. Chairman, I would simply like to add this comment. Mr. Létourneau told you that we have already made presentations in the past, and that we have made our case about the burden of regulation before the federal government as well as the provincial government. We have been aware for a long time of the problem of an overwhelmingly abundant regulatory system. It is as the Head of a small or medium-sized company, if you like, that I stand today before you. We represent these types of companies in particular because they often are the most penalized by regulation, since it often is physically and financially impossible for them to get organized to respond and to adapt to this flood of regulations. That is why we hope that our brief will be carefully reviewed. The whole matter is of much concern to us.

[Texte]

Comme je vous le disais tout à l'heure, nous nous sommes entendus avec le secrétariat pour qu'un membre de notre fédération nous accompagne. Il s'agit de la Chambre de commerce du district de Montréal qui a elle aussi, ses commentaires à vous soumettre et peut-être seriez-vous prêts à les écouter immédiatement.

Je voudrais vous présenter M. Jacques Douville qui est le premier vice-président de la Chambre de Montréal. M. Douville est aussi le vice-président exécutif et le directeur en chef à la Banque Nationale du Canada à Montréal. Celui qui vous distribue actuellement des copies du mémoire est M. André Vallerand qui, lui, est le vice-président exécutif de la Chambre de Montréal. Alors, vous êtes d'accord, monsieur le président, qu'on passe maintenant à l'écoute du mémoire de la Chambre de Montréal? Peut-être qu'on pourra revenir aux questions ensuite?

Le vice-président (M. Berger): Certainement, je pense qu'ils peuvent procéder tout de suite.

M. Baril: Merci beaucoup, monsieur le président.

M. André Vallerand (vice-président exécutif, Chambre de commerce du district de Montréal): Merci, monsieur Baril, merci, monsieur le président.

Tout d'abord, nous tenons à nous excuser de vous avoir présenté notre mémoire aujourd'hui seulement.

La Chambre provinciale a eu l'amabilité de nous offrir une partie de son rôle de comparution aujourd'hui et nous tenons à les remercier.

Alors, très sommairement, vous retrouverez le cadre de notre mémoire à la table des matières. Tout d'abord, l'introduction pose la problématique de la réglementation comme telle, plus particulièrement en ce qui touche l'entreprise privée bien évidemment. On fait ensuite la distinction entre les notions de réglementation, à savoir la réglementation économique et la réglementation sociale. On vous fait part de l'attitude de la Chambre de commerce du district de Montréal face à ce phénomène de réglementation. On vous parle des possibilités d'amorcer la réforme de la réglementation un peu dans le sens du mandat que vous avez reçu, tout au moins dans la mesure où cela concerne l'entreprise privée. On vous présente trois grands axes de stratégie de déréglementation qui s'articulent à partir du processus réglementaire comme tel. On vous présente également des méthodes alternatives en dehors de la réforme du processus réglementaire et des solutions du secteur privé. Finalement, on a une réaction aux 28 suggestions du groupe de travail parlementaire et une conclusion.

Alors, il y aurait peut-être lieu, étant donné que la Chambre provinciale vous a déjà fait part un peu de ses représentations qui concordent, je dois le dire dès maintenant, entièrement avec nos vues vis-à-vis de la réforme de la réglementation, de sauter la description des notions de réglementation. Les distinctions qu'ils font sont sensiblement sinon exactement les mêmes que les nôtres.

[Traduction]

As I was telling you, a little while ago, it was agreed with the secretariat that the Chambre de commerce du district de Montréal, which is a member of our federation would accompany us. Their representative also has a few comments which you might want to hear now.

May I introduce M. Jacques Douville, senior Vice-president of the Chambre de Montréal. The gentleman who is handing out copies of the brief is Mr. André Vallerand, Executive Vice-president of the Chambre de Montréal. Would you be prepared, Mr. Chairman, to hear the Chambre de Montréal's presentation? We could have more questions later.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Certainly, they can proceed.

Mr. Baril: Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. André Vallerand (Executive Vice-president, Chambre de commerce du district de Montréal): Thank you, Mr. Baril, thank you, Mr. Chairman.

First of all, we must apologize for waiting until to-day to present our brief.

The provincial chamber of commerce was kind enough to share with us its role as a witness, to-day. We would like to express our thanks to them.

The table of contents will provide you with the framework of our brief. First of all, the problem of regulation per se is defined in the introduction, especially as it related to private enterprise, of course. Then, the distinction is made between regulatory concepts, i.e. economic regulation and social regulation. We are here to convey the position of the Chambre de commerce concerning this particular issue. We suggest that regulatory reform could be initiated in a somewhat similar spirit to the one that inspired your mandate, at least as far as private enterprise is concerned. We present three strategic approaches to deregulation which stem from the regulatory process as such. We also offer various alternatives outside regulatory reform and private sector based solutions. Finally, we indicate our reactions to the 28 recommendations presented by the parliamentary Committee, and wind up with a concluding statement.

Since the provincial Chamber of Commerce has already made some presentations which concur perfectly with our views on regulatory reform, we might as well dispense with the description of regulatory concepts. The distinctions made by them closely resemble ours.

Je disais tout à l'heure que dans l'introduction, on pose comme tel le problème de la réglementation; on le pose un peu

I just said that the regulatory problem is defined in the introduction; this definition is a bit of a profession of faith. We

[Text]

en faisant une profession de foi. Nous avons foi en l'entreprise privée; c'est-à-dire qu'on croit encore fermement que le mécanisme de marché constitue encore le mécanisme le plus efficace de l'allocation de nos ressources productives rares. Je pense qu'une des caractéristiques du fonctionnement de l'entreprise privée, c'est justement d'utiliser de ce mécanisme de marché. Donc, c'est notre profession de foi dès le début, avec toutes les considérations qu'on veut bien y mettre dans la conjoncture actuelle.

On pose le problème et on vous donne une brève perspective numérique du fardeau de la réglementation que vous connaissez bien et qui est tirée des quelque 40 études que le Conseil économique du Canada a faites à ce sujet-là.

Finalement, on aborde de front, au chapitre 3, l'attitude de la Chambre de commerce du district de Montréal face à la réforme de la réglementation: confrontation ou collaboration. On doit vous dire que notre attitude en est une, de toute évidence, de collaboration.

Alors, à partir de la page 5, on décrit le premier axe de stratégie de déréglementation. On parle d'un meilleur contrôle de la réglementation, c'est-à-dire de la réforme du processus réglementaire.

Dans cette perspective, voici ce que nous suggérons comme éléments pouvant être envisagés. Porter davantage à l'attention des gouvernements et du public les ambiguïtés, les chevauchements et les incohérences de certaines réglementations de façon à mieux rationaliser le cadre réglementaire.

Insister sur le principe fondamental selon lequel aucun nouveau règlement ne pourrait être adopté sans être préalablement soumis à une procédure formelle de consultation ou sans évaluation systématique de son impact économique.

Rendre obligatoires de façon sélective, les analyses d'impact économique avant la mise en application d'une réglementation. Ces analyses devraient, à notre avis, porter sur les éléments suivants: les investissements nécessaires, les coûts de main-d'œuvre, les coûts de paperasserie, l'impact sur les prix et la demande et les effets sur la concentration industrielle.

Exiger que les ministères ou agences qui se proposent de faire approuver de nouvelles normes et réglementations publient à tout le moins un an à l'avance, leurs intentions et identifient clairement les responsables officiels de l'opération avec lesquels les entreprises ou les associations pourront entrer en contact pour exprimer leurs vues.

Promouvoir l'adoption de législations et de réglementations de durée limitée, (pas de couperet, on pourrait même dire clôture) et exiger que les organismes de réglementation qui désirent le renouvellement de leur mandat fassent la démonstration de la nécessité des réglementations dont ils sont responsables.

Proposer la création de tribunaux habilités à procéder à un arbitrage entre les exigences parfois contradictoires des divers organismes de réglementation et les objectifs sociaux et économiques concurrents. On prétend que ces organismes pourraient même être établis sur des bases régionales de façon à ce que les arbitrages prennent explicitement en considération les particularités et les préférences régionales.

[Translation]

have faith in private enterprise; by that we mean that we are still firm believers in market mechanisms as the most efficient way of allocating our rare productive resources. I think that one of the operating characteristics of private enterprise is precisely that it uses this market mechanism. So, this is our firm position, with the various considerations that it might inspire in view of the current situation.

We define the issue and present brief numerical data on the burden of regulation, which you know very well, and which are borrowed from some 40 studies produced on the subject by the Economic Council of Canada.

In Chapter 3, we tackle the issue of the attitude of the Chambre de commerce du district de Montréal towards regulatory reform: confrontation or cooperation. It is quite obvious that we favour cooperation.

From page 5 onwards, we describe the first strategic approach to deregulation. We suggest a better regulatory control i.e. a reform of the regulatory process.

Based upon these statements, these are our suggestions: to try harder to call the attention of governments and the public to the ambiguity, overlapping and inconsistencies of some regulations in order to establish a more rational regulatory framework.

To emphasize the basic principle according to which no new regulation could be adopted without being previously subjected to a formal consultation process or without a systematic assessment of its economic impact.

On a selective basis, to make mandatory, economic impact analyses before a regulation is implemented. In our opinion, these analyses should be applied to the following areas: necessary investments, manpower costs, cost of paperwork, impact on prices and demand and on industrial concentration.

To demand that the Departments or agencies which are planning to have new standards and regulations approved, make their intentions public at least a year in advance and clearly identify the people who are officially responsible for the operation and whom companies or associations will be able to contact to present their views to them.

To promote the passing of short-term legislation and regulation (no "chopper", or even sunset), and to demand from the regulatory agencies that they justify the necessity for the regulations they have to enforce.

To recommend the creation of tribunals that would arbitrate the, at times, conflicting demands of various regulatory agencies and competing social and economic objectives. These bodies could even have a regional basis so that arbitration would explicitly take into account regional preferences and idiosyncrasies.

[Texte]

Proposer aussi l'instauration d'un budget annuel spécifique aux organismes de réglementation qui inclurait deux éléments nouveaux, à notre avis soit le paiement de sommes forfaitaires aux entreprises pour toutes les demandes d'information et les formulaires remplis et une estimation des coûts d'observation pour l'ensemble des entreprises visées par la réglementation.

Notre deuxième axe stratégique, ce sont les méthodes alternatives.

• 1455

Si on pense que la réforme du processus réglementaire peut réduire de façon significative les lourdeurs dysfonctionnelles de la réglementation, on prétend qu'il existe également des moyens alternatifs publics ou collectifs qui pourraient se substituer de façon avantageuse à cette réglementation qu'on considère dysfonctionnelle par rapport au fonctionnement du mécanisme de marché.

Parmi ces options les plus évidentes, on peut mentionner, par exemple, la protection de l'utilisation de subventions directes, monétaires ou fiscales, afin d'inciter les entreprises à assurer des responsabilités sociales que les seules incitations du marché ne réussissent pas encore à assurer, comme les services aux municipalités éloignées, par exemple. Cette méthode permettrait du fait même de déréglementer certaines industries où la réglementation sert essentiellement à poursuivre des objectifs publics nationaux, mais en provoquant pour ce faire des hausses de prix souvent appréciables qui pénalisent indûment les consommateurs.

Dans la même valise, on peut également mentionner la déréglementation des industries là où celle-ci est manifestement en défaveur du consommateur. Les mouvements déjà amorcés en vue de la déréglementation partielle de certaines industries, celle du transport aérien par exemple, mériteraient sans doute d'être davantage encouragés. Si, d'une part, une telle déréglementation aurait vraisemblablement pour effet premier de réduire sensiblement le niveau des prix, il n'est pas exclus que cette baisse de prix provoque en retour une augmentation appréciable de la demande susceptible de maintenir le niveau des revenus dans l'industrie tout en améliorant le sort des consommateurs.

Dans la dimension des solutions privées, maintenant, on pense qu'il serait loisible d'imaginer sinon facile de réaliser des actions initiées par les entreprises privées, et on prétend qu'il y a lieu, en tant qu'organisme représentatif de plusieurs entreprises à caractère privé, de tenter de cerner dans le mémoire des initiatives qui relèveraient directement du secteur privé. Alors, c'est dans cette optique-là, cette perspective-là que nous avons inclus le troisième axe, soit les alternatives du secteur privé qui permettent de réduire le risque encouru par les usagers, consommateurs ou travailleurs. À titre d'exemple, l'existence des marques de commerce constitue déjà une assurance de qualité pour le consommateur. Les producteurs pourraient augmenter l'efficacité de cette pratique commerciale en offrant des garanties additionnelles pour leurs produits, c'est-à-dire couvrant tout risque de défectuosité, de quelque nature qu'il soit. Dans la mesure où le consommateur se sentira suffisamment protégé par de telles garanties, les pressions exercées auprès des pou-

[Traduction]

To recommend the creation of a specific annual budget for regulatory agencies that would include two new elements: the payment of lump sums to companies to compensate them for having to reply to all the requests for information and to complete forms, and an estimate of the cost of supervision of all the regulated companies.

Our second strategic thrust relates to alternate methods.

We think that dysfunctional effects could be significantly reduced by the reform of the regulatory process. However, we claim that there also are alternate public or collective methods which could be an improvement on this regulation, which is considered to be dysfunctional in relation to market mechanisms.

One of the most obvious options would be to promote the use of direct monetary or fiscal grants in order to encourage companies to take up some social responsibilities, since they are not sufficiently stimulated by the market to do so, in the area of services to distant communities, for example. This would automatically allow the deregulation of certain industries in which regulations are essentially applied to the pursuit of national public objectives, at times causing significant price increases which unduly burden the consumers.

Along the same lines, we might also mention the deregulation of industries, where it is blatantly unfavorable to the consumer. There have already been moves towards partial deregulation in some industries, such as air transportation, and they would deserve more support. Such deregulation would presumably first translate into a significant drop in prices, and it is quite conceivable that this would in turn cause a notable increase of the demand, whereby maintaining the level of revenues within the industry, while at the same time improving the consumer's plight.

If we turn to private solutions, we feel that one could imagine, although it might not necessarily be easy to actually do it, a number of actions which could be initiated by private companies. We feel that it is our duty, as the representative of several private businesses, to try to define, in our brief, those initiatives which would be privately launched. This is the purpose of our third type of approach: the use by the private sector of various options which would contribute to the reduction of the risks to which users, consumers or workers are exposed. Trademarks already are a guarantee of quality for the consumer. The producers could make this practice more effective by offering additional guarantees covering defects of any nature. In so far as the consumer feels sufficiently protected by such guarantees, pressures exerted upon the administration to impose quality and safety standards will probably decrease. Changes willingly brought to production facilities and to the working environment, in order to reduce pollution

[Text]

voirs publics pour imposer des normes de qualité et de sécurité s'atténueront vraisemblablement. La modification volontaire des installations de production et des environnements de travail de façon à réduire la pollution et à améliorer la sécurité du milieu constituent aussi, croyons-nous, des mesures du même ordre.

Également et de façon plus globale, le regroupement volontaire d'entreprises au sein d'associations qui assument elles-mêmes une fonction de contrôle de qualité constitue une forme d'autoréglementation susceptible d'éliminer l'opportunité d'une intervention gouvernementale. D'ailleurs, de telles solutions sont déjà appliquées dans plusieurs industries où les entreprises souscrivent volontairement à des codes ou des réglementations privées. Mentionnons, par exemple, l'*American for Testing Materials*, etc., je pense qu'on pourrait peut-être ajouter ce qui n'apparaît pas ici, c'est-à-dire ce que les bourses font par le biais des agences de surveillance des commissions des valeurs mobilières, tant en Ontario, entre autres, qu'au Québec.

Finalement, le quatrième volet de notre mémoire, monsieur le président, porte sur la réaction de la Chambre de commerce du district de Montréal aux suggestions de votre groupe de travail parlementaire.

On voudrait, dans un premier temps, limiter nos appréciations en termes des considérations suivantes.

• 1500

A la section II, la Chambre se considère d'emblée à l'aise avec les suggestions 1, 2 et 4, mais s'oppose à ce que le gouvernement dépense de l'argent additionnel sous une forme ou sous une autre afin de faciliter la réglementation.

Concrètement, nous signifions notre opposition à la suggestion 3.

Pour ce qui est de la section III, nous convenons également assez aisément des suggestions 5 et 6 puisqu'elles découlent directement des recommandations faites par la Chambre à l'item 3.1 de ce mémoire.

A la section IV, au même titre que les suggestions 5 et 6 de la section III, la suggestion 7 nous apparaît, tout au moins dans ses intentions, acceptable.

A la section V, nous ajoutons en corollaire, si on veut être logique avec notre suggestion 7, que nous appuyons les suggestions 8 et 9 et particulièrement les suggestions 10, 11, 12 parce que, dans l'esprit, ces suggestions font partie intégrante de l'ensemble de nos recommandations.

Quant aux suggestions 13, 14 et 15, a priori, elles nous apparaissent alléchantes, sauf qu'on les trouve un peu normatives si on les compare aux autres suggestions, si bien que cela prendrait peut-être la spécification des normes pour être mieux en mesure d'en mesurer la qualité à l'exercice.

À la section VI, nos réserves d'appréciation et de qualification sont sensiblement les mêmes qu'à la Section V, quoique dans l'éventualité où elles pourraient, avec les réserves que nous mettons, s'avérer d'une certaine efficacité dans la poursuite de l'objectif d'un allègement du fardeau de la réglementation, de concert avec la Chambre de commerce de la pro-

[Translation]

and improve safety, also belong, we believe, to these types of measures.

More generally, the spontaneous regrouping of companies within associations which would practise quality control is a form of self-regulation which might eliminate the need for government intervention. Such methods are already used in several industries where companies voluntarily subscribe to private codes or regulations. This is for example the case of the American for Testing materials, etc. We might also add, although it does not appear here, what Exchanges do through the control agencies of the securities Commissions, in Ontario, among other provinces, as well as in Quebec.

Finally, Mr. Chairman, the fourth part of our brief is dedicated to the reactions of the Chambre de commerce de Montréal to the suggestions put forth by your Committee.

To start with, we would like to limit on comments to the following points:

The Chambre feels quite comfortable with recommendations 1, 2, and 4, Section II, but objects to additional spending by the government, under any guise, in order to facilitate regulation.

We are formally opposed to recommendation n° 3.

We are also favourable to recommendations 5 and 6, Section III, since they stem directly from the recommendations we have made in article 3-1 of our brief.

As in the case of recommendations 5 and 6, Section III, we find recommendation 7, Section IV, acceptable, at least as to its intent.

In Section V, we would add as a corollary, in order to comply with our own recommendation 7, that we support recommendations 8 and 9, and particularly recommendations 10, 11, 12, because they are expressed in exactly the same spirit as all our recommendations.

As far as recommendations 13, 14, and 15 are concerned, our first impression is that they are attractive, although they seem to be overly normative when compared to the others, so that standards might require to be made more specific in order that one could better appreciate its quality when in use.

We express practically the same reservation in terms of appreciation and qualification for Section VI as for section V, although in the event that they could, if our reservations were taken into account, prove to be rather effective in reducing the burden of regulations, in cooperation with the provincial Chamber of commerce, we would have two specific reserva-

[Texte]

vince, nous y mettrions deux réserves particulières, à savoir qui les règlements adoptés par les organismes réglementaires qui doivent obtenir l'assentiment du Conseil des ministres soient soumis à l'examen parlementaire et que les décisions des organismes réglementaires soient toujours sujettes à la révision par les cours de justice.

A la section VII, nous disons que l'ensemble de ces suggestions est étroitement lié à nos recommandations visant la réforme du processus réglementaire, plus particulièrement celle visant la création de tribunaux habilités à procéder à une forme d'arbitrage entre les organismes dont la réglementation économique et sociale peut être parfois concurrente.

Monsieur le président, en conclusion, on croit de plus en plus que s'il y a un facteur de difficulté d'intégration économique au Canada, c'est peut-être dû à la lourdeur de la réglementation. Il faudra examiner cela attentivement, surtout dans une perspective d'intégration économique à partir des distinctions et des différences régionales. C'est une de nos principales conclusions, toujours dans cet esprit positif de collaboration vis-à-vis d'une réforme de la réglementation ou de l'amorce, à plus court terme et plus concrètement, d'un processus de déréglementation.

Voilà, monsieur le président, l'essentiel du mémoire de la Chambre de commerce du district de Montréal. Je vous remercie.

Le vice-président (M. Berger): Permettez-moi d'abord de remercier MM. Baril et Douville de leur déclaration. Sans plus tarder, je vais demander à M. Pierre Deniger de commencer les questions.

• 1505

M. Deniger: Je tiens à vous remercier d'être venus. J'ai lu attentivement le mémoire de la Chambre de commerce du Québec. Je pense que ce que vous avez dit reflète en réalité les problèmes que les gens nous ont indiqués partout au Canada. Et monsieur Létourneau, je peux vous affirmer que si j'avais écrit votre texte, j'aurais fait la même chose. Parce qu'il n'y a aucun doute que comme politicien on se sent vraiment frustré quand on fait face à une bureaucratie, et surtout lorsqu'on fait face à nos électeurs qui viennent nous voir quand ça va mal. Si ça va mal, c'est parce qu'il y a un problème bureaucratique et s'il y a un problème bureaucratique, ils pensent, que parce qu'on est député, on devrait être capable de le régler, alors que vous savez très bien, que l'appareil est maintenant tellement lourd que ce n'est pas si facile que ça. Je dois vous avouer que je vais reprendre sûrement dans notre rapport final pas mal de propos que vous avez dits et je vais les citer avec votre nom en dessous, pour vous en donner le crédit.

Je serais intéressé cependant à discuter, peut-être de 3 ou 4 points en particulier. D'abord, votre intérêt sur la formule de la sunset legislation, de l'auto-réglementation, des études coût-bénéfice et peut-être un ou deux autres, mais surtout ces 3 points-là. Avant je me demande s'il serait possible, soit pour M. Douville ou M. Valren de nous dire ce que c'est que l'étude faite par SECOR et qui s'intitule, à la page 2, «L'entreprise et la réglementation». Je me demande si c'est un document public, et si vous pourriez nous en faire parvenir une copie?

[Traduction]

tions: the regulations adopted by regulatory bodies which require cabinet approval should be reviewed by Parliament, and decisions by regulatory bodies should always be subject to review by tribunals.

In Section VII, we state that these recommendations as a whole are very close to our own concerning the regulatory process, particularly the one concerning tribunals that would be empowered to arbitrate between the various agencies which may at times compete in the area of economic and social regulations.

Mr. Chairman, to conclude, we are more and more strongly convinced that the difficulties encountered in achieving economic integration in Canada may be due to the cumbersome character of the regulatory system. This calls for closer examination, especially from the viewpoint of an economic integration that would proceed from distinctive factors and regional differences. This is one of our most important conclusions, which we have reached in the same cooperative spirit to achieve regulatory reform, or more realistically, in the shorter term, to initiate a process of deregulation.

These are the major points, Mr. Chairman, of the brief submitted by the Chambre de commerce du district de Montréal. Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): First of all, I would like to thank Mr. Baril and Mr. Douville for their presentations. I shall now ask Mr. Deniger to start his questions.

Mr. Deniger: Thank you for coming. I have studied the brief of the Chambre de commerce du Québec. What you say in it, in fact reflects the problems which have been pointed out to us, everywhere in Canada. Mr. Létourneau, I can assure you that if I had been the author of your brief, I would have done the same thing. Undeniably, as a politician, you experience a lot of frustration when you have to face the bureaucracy, and even more so, when you face your constituents, who usually call on you when things go wrong. If they go wrong, it is because there is a problem with the bureaucracy, and if that is the case, they think that because you are an M.P., you should be able to solve it, while you know very well that it is not that easy, because of the unwieldy, ponderous nature of the system. I must confess that I shall surely use a lot of your remarks in my report, but I shall make sure to credit you with them.

However, I would like to discuss three or four specific points a little further, particularly your interest in the use of sunset clauses, self-regulation, cost-benefit studies and maybe, one or two more issues, but primarily the first three. But before we proceed any further, I wonder whether Mr. Douville or Mr. Valren could tell us about the SECOR study, which is mentioned, page 2, under the title "L'entreprise et la réglementation". I was wondering whether it is a public document and if you could send us a copy.

[Text]

M. Valren: Sûrement, il n'y a pas de problème.

M. Deniger: Cela serait utile. Parce qu'encore une fois, c'est dans le cadre de notre travail. Maintenant, je m'adresse à tout le monde en même temps . . . Vous avez dit que d'une part, on avait trop de lois et trop de règlements, mais d'autre part vous dites qu'il faudrait qu'on les revise tous les 10 ans ou les 5 ans. Vous n'avez pas précisé de période de temps, vous avez parlé de sunset legislation. Est-ce qu'il n'y a pas là une certaine incompatibilité? Vous voulez qu'on soit des législateurs—et qu'on travaille de plus en plus, mais d'autre part, tous les 5 ans il faudrait revoir tout cela?

M. Létourneau: Monsieur le président, les législateurs devaient VOIR toute la réglementation, premièrement, c'est ce que nous considérons une priorité, parce que c'est là qu'est le véritable sens de la législation. Et s'ils devaient revoir périodiquement, peut-être pas toutes les réglementations ni toutes les lois, mais enfin une bonne partie d'entre elles, il est certain que cela occuperait suffisamment les législateurs de telle sorte qu'il leur resterait beaucoup moins de temps pour penser à de nouvelles lois et de nouvelles réglementations. Alors, ce que nous recherchons effectivement et je l'ai clairement dit je pense, monsieur le président, c'est de diminuer le flot de lois nouvelles et de règlements nouveaux qui nous arrivent. Si on est occupé à bien saisir et à bien examiner toutes celles qu'on est en train de faire, forcément cela va ralentir le processus. Et à ce moment-là, peut-être qu'il en sortira un peu moins. Ce n'est pas une suggestion diabolique! On vous le dit bien candidement. Au bout de la ligne il faudrait en arriver à en avoir un peu moins. Les priorités seront peut-être mieux choisies, et les législateurs sauront vraiment ce qu'ils adoptent pour leurs administrés. C'est ça d'après nous la chose importante, parce qu'en somme, comme je l'ai signalé, monsieur le président, ce qui arrive maintenant c'est que le pouvoir est dans les mains de gens irresponsables, pas irresponsables dans le sens que ce sont des gens irresponsables . . .

M. Deniger: Ils n'ont pas à rendre compte . . .

M. Létourneau: . . . dans le sens qu'ils n'ont pas à rendre compte au public. Et si ce sont les députés qui ont à rendre compte, qui eux à un moment donné écopent des choses qu'ils ne connaissent pas, mais qui ont créé un impact très négatif dans le public, c'est eux qui paient pour, sans avoir jamais su pourquoi ces choses-là sont arrivées, parce qu'ils ne les ont pas vues.

M. Deniger: C'est certainement ma plus grande crainte, et ma plus grande frustration aussi; je réalise comme tout politicien qu'un jour j'aurai peut-être à perdre; et je me suis dit que si j'ai à perdre, je voudrais perdre parce que je n'ai pas fait «une bonne job»; mais pas perdre parce que les fonctionnaires ont fait «une mauvaise job». Et ça, croyez-moi, on se comprend là-dessus.

• 1510

M. Valren: Ce qu'il y a d'important aussi, même si cela peut paraître contradictoire, c'est l'esprit dans lequel c'est formulé. Il est certain que si cette suggestion de reviser périodiquement la législation et la réglementation est perçue dans l'esprit actuel, on ajoute une certaine lourdeur, c'est bien évident.

[Translation]

Mr. Valren: Certainly, no problem.

Mr. Deniger: It would be useful to us and definitely is within the scope of our mandate. I am now addressing everybody . . . On the one hand, you said that there were too many laws and regulations, but on the other hand, you say that they should be reviewed every five or ten years. You were not definite about the time frame you mentioned sunset legislation. Aren't there certain incompatibilities in all this? You want us to be legislators and to work harder, but you also want everything to be reviewed every five years.

Mr. Létourneau: Mr. Chairman, first of all, legislators should have a chance to review the whole regulation; we consider this as a priority, because that is where the true meaning of the legislation is. If they had to regularly review, maybe not all regulations and laws, but a good percentage of them, enough legislators would be fully occupied and would have little time left to think up new laws and regulations. What we are really looking for, as I think I already made clear, Mr. Chairman, is the stemming of the flood of new laws and regulations. If enough time is spent on getting a good grasp and understanding of those that are currently being developed, the whole process will inevitably slow down and there will be less of them to be issued. There is no devilish purpose in this suggestion, believe me! Our goal should be to reduce their numbers. Priorities will possibly be more carefully chosen, and the legislators will really understand the choices they make on behalf of their constituents. That is the important thing, as far as we are concerned, because, as I pointed out, Mr. Chairman, what is happening now is that power is in the hands of irresponsible people, not irresponsible as such . . .

Mr. Deniger: They are not accountable . . .

Mr. Létourneau: . . . as much as they are not accountable to the public. When the M.P.s are made accountable, they get sometimes stuck with things they know nothing about, which have had a very negative impact on the public, and they have to pay the price, without ever knowing why these things happened, because they had not been made aware of them.

Mr. Deniger: This is certainly what I fear most and feel most frustrated about; like all politicians, I realize I might be the loser; but I told myself that if this was to happen, I would accept it because I had not done a good job not because the public servants had done a bad job. So, I am with you, all the way.

Mr. Valren: What is also important, although it might sound like a contradiction, is the spirit in which is formulated. Undoubtedly, if the suggested periodical review of the legislation and regulations is perceived in the current spirit, one is making the system more cumbersome. But if one tries to

[Texte]

Mais dans la mesure où on commence à rationaliser l'ensemble de cette lourdeur-là, et quand on ajoute à cet esprit-là, une mécanique comme celle-là, elle aura probablement plus d'effet d'auto-censure, et elle fera prendre plus manifestement conscience de la lourdeur de la réglementation; si bien qu'elle aura peut-être, nous l'espérons, la possibilité de réduire la réglementation comme telle, dans le temps. Actuellement cela ne ferait qu'ajouter à ce qui existe déjà, bien sûr.

Le vice-président (M. Berger): Un point de Règlement, s'il vous plaît. Je pense qu'il va falloir s'identifier pour la transcription des témoignages, s'il vous plaît.

M. Baril: Avant de laisser M. Morin ajouter quelque chose, je voudrais faire deux constatations qui concernent les gens élus. Les fonctionnaires ne sont pas élus, ils n'ont pas besoin de se faire réélire! Cela est une chose importante; et également très souvent ils gagnent beaucoup plus cher que les députés eux-mêmes!

M. Deniger: Nous autres avons la foi.

M. Baril: Peut-être que M. Morin a quelque chose à ajouter.

M. Deniger: Sur la foi ou sur . . .

M. Morin: Pas tout à fait, monsieur le président.

Vous avez soulevé la question du fardeau pour le législateur. Il y a peut-être une question qui, sans être jésuite, je devrais vous reposer, monsieur le président et messieurs les membres du Comité, mais au cours des 2 ou 3 derniers Parlements, il y a combien de législation qui ont été adoptée pour régler un problème immédiat? Il y a une situation d'urgence présentée devant la Chambre des Communes qui a besoin d'être réglée . . . Une fois que c'est réglé, la perpétuité de la législation n'a pas nécessairement sa raison d'être. On a imprimé une nouvelle direction. Et, si dans les lois de ce type-là, il y avait déjà, appelons-le «couperet», «guillotine» pour ne pas parler de «clôture», enfin le sunset, si déjà c'était incorporé, il y aurait alors une bonne partie de la législation qui périodiquement deviendrait caduque, sans avoir à imposer un nouveau fardeau législatif.

M. Deniger: Oui cela c'est raisonnable comme suggestion. J'ai vu dans vos mémoires que vous êtes plutôt favorables à ce que j'appelle moi, l'auto-réglementation, et je dois vous avouer que c'est un concept qui est difficile à comprendre . . . Comment les groupes vont-ils se discipliner eux-mêmes? Et je vais vous donner un exemple. Le fédéral a passé une loi ce printemps sur le transport des matières dangereuses, et les réglementations qui s'appliquent, on appelle cela le red book qui est à peu près ça d'épais, et je me demande . . . ou on en a des règlements, ou on n'en a pas du tout!

Mais s'il n'y en a pas, soyez certains que si un accident quelconque arrivait, on nous le reprocherait! Parce que quand il y a quelque chose, quand ça va mal, on demande toujours au gouvernement d'intervenir et de réglementer. Alors encore juste une fois au niveau des concepts, l'auto-réglementation, est-ce que vous y êtes favorables?

M. Valren: C'est une des suggestions de notre mémoire.

M. Deniger: Mais comment vous allez l'appliquer? Comment vous allez faire la discipline?

[Traduction]

rationalize it, and if, in that same spirit, one put this new mechanism to work, one will probably encourage more self-censorship and emphasize the very clumsiness of regulation: so that this will perhaps lead, in time, to less regulation. Right now, it would only add to the existing system, naturally.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): A point of ruling, if I may, I think that every person should identify himself to avoid confusion in the transcription of the evidence.

Mr. Baril: Before Mr. Morin adds his own comments, I would like to make two observations about elected people. Public servants are not elected and they do not have to seek reelection. This is most important, not to mention the fact that they often make a lot more money than the MPs.

Mr. Deniger: We are dedicated.

Mr. Baril: Mr. Morin might want to add a few words.

Mr. Deniger: On dedication or on . . .

Mr. Morin: Not quite, Mr. Chairman.

You raised the question of legislator's burden. Without being unduly jesuitic about it, there might be a question which I would like to ask you again, Mr. Chairman and members of the Committee: During the last two or three legislatures, how many laws were passed to provide a solution to an immediate problem? That is, when the House of Commons is confronted with an emergency situation requiring a solution . . . Once the question has been settled, the perpetuation of the particular piece of legislation is not necessarily justified; things are now moving in a new direction. If, in such laws, there was a built in "chopper", or "guillotine", not to call it "sunset", clause, a good portion of the legislation would periodically lapse, and it would not be necessary to impose a new legislative burden.

Mr. Deniger: Yes, this sounds like a reasonable suggestion. I noticed that your briefs indicate that you are rather favourable to what I call self-regulation; I must confess that it is a rather difficult concept to grasp . . . how will self-discipline be imposed among groups? I shall give you an example: Last spring, the Federal government passed a law on the transportation of dangerous goods; the related regulations are contained in a document called the Red Book, which is about yea thick . . . and I wonder . . . either we have regulations, or we don't!

But if there weren't any, you can be sure that if an accident, took place, we would be blamed for it! When something happens, when things go wrong, the government is always asked to step in and to set up regulations. So, once again, from the purely conceptual viewpoint, are you in favour of self-regulation?

Mr. Valren: It is one of the things that we suggested in our brief.

Mr. Deniger: But how are you going to implement it? How are you going to enforce discipline?

[Text]

M. Valren: Commençons par le commencement. On veut être conforme au postulat que nous posons au début pour demander un assouplissement ou un allègement de la réglementation actuelle. Le postulat de base, pour nous, est axé à partir de l'entreprise privée. C'est-à-dire que l'on met en valeur une détermination de la chose économique à partir de la dimension concurrentielle de l'entreprise privée. Donc, il y a une notion de responsabilité qui est bien particularisée au niveau de l'entreprise. Pour être consistant, dans la mesure où on vise à reformer des réglementations, il faudra peut-être remettre la responsabilité à cette unité qui s'appelle l'entreprise... Puis avec ses mécanismes qui vont avec la concurrence comme telle. C'est pour cela qu'on distingue très bien dans notre mémoire, nous, entre réglementation sociale et réglementation économique. Vous remarquerez que la réglementation économique est postulée en fonction de la liberté d'entreprise. Donc c'est une notion de responsabilité qui s'y rattache. Si on parle de réglementation on dit: eh bien, mon Dieu, remettons à l'élément décisionnel responsable les moyens, justement, d'assumer cette responsabilité-là. Au-delà de ce principe je pense que j'explique un peu le concept...

• 1515

M. Deniger: Oui, oui je comprends.

M. Valren: Au-delà du concept ou du principe comme tel on rattache certains exemples... Je mentionnais tout à l'heure ce qui se fait au niveau de la Commission des valeurs mobilières qui est organisme qui surveille les transactions financières... Dans la loi on donne une caution aux bourses en disant: si vos entreprises-membres s'auto-réglementent à partir de certains dispositions, nous n'interviendrons pas. C'est dans ce sens-là que notre proposition est avancée.

M. Deniger: Je vais lire attentivement le rapport de SECOR parce que, au niveau des concepts, j'ai de la difficulté à distinguer entre réglementation économique et réglementation sociale. J'ai l'impression qu'elles se recoupent assez souvent en fait. Et vous êtes le premier groupe en réalité, qui fait justement cette distinction-là entre réglementation économique et réglementation sociale. Prenez par exemple la Loi sur les banques et les opérations bancaires. J'ai travaillé tout l'été sur ce sujet. C'est une loi purement économique. Mais la plupart des règlements sont une réglementation pour le consommateur, souvent. A ce moment-là, est-ce économique ou social? C'est une zone grise.

Je vais un peu du coq à l'âne... Vous êtes tous les deux, les deux groupes, contre la proposition qui parle de subventionner les groupes d'intérêt public. Je me demande si vous comprenez exactement de quoi il s'agit. Je vais vous donner en exemple un cas classique: une cause d'augmentation des tarifs de Bell Canada devant le CRTC par exemple. Ceux de Bell arrivent bien préparés comme ils le sont toujours devant les commissaires, et proposent une augmentation de X p. 100 des tarifs. A ce moment-là, il y a un groupe, l'Association des consommateurs canadiens ou l'Association du centre de droit à l'intérêt public, qui voudrait intervenir pour représenter le consommateur. Ils n'ont pas les moyens de le faire. Alors selon vous,

[Translation]

Mr. Valren: Let us start with the beginning. In order to ask for a more flexible, less cumbersome regulatory system, we must adhere to our basic assumption, which rests on private enterprise. This implies a valorization of specific economic elements which is made possible by the competitive nature of private enterprise. At company level, therefore, there is a clearly defined responsibility factor. For the sake of consistency, if we are aiming at regulatory reform, responsibility may have to be exercised at company level and we shall have to leave the rest to the various mechanisms related to competition. This is why we make such a clear distinction, in our brief, between social regulation and economic regulation. You will notice that we assume that economic regulation is based on the freedom of enterprise. The concept of responsibility is tied to this. When we talk about regulation, we say: Well, let us provide the decision-making body with the means to assume such a responsibility. I am trying to go beyond the principle and explain the concept...

Mr. Deniger: Yes, yes, I understand.

Mr. Valren: Beyond the principle, or concept, there are some examples... I mentioned a moment ago what was being done by the Securities Committee, which supervises financial transactions... In law, exchanges are given a guarantee when we say: if your member companies practice self-regulation in keeping with certain clauses, we shall not step in. This is the thrust of our recommendation.

Mr. Deniger: I am going to study the Secor report, because philosophically, I find it difficult to make the difference between economic and social regulation. I feel that they rather often overlap in reality, and you are the first group to make the distinction between the two. Let us take the Bank Act as an example. I spent all summer working on the subject. This act has a purely economic content. But in most cases, regulations are geared to the consumer. Are we now talking about social, or economic regulations? This is a grey area.

I am skipping from one thing to another... Your two groups object to the recommendation made in favour of funding public interest groups. I wonder if you clearly understand what this entails. Here is a classical example: a plea for rate increases presented by Bell Canada to the CRTC. The Bell representatives appear, well prepared as always, before the commissioners, and request an X per cent increase of the rates. The Canadian Consumers Association or the Public Interest rights center Association would also like to appear, as representatives of the consumer, but they lack the necessary means. Don't you think, then, that such groups should be funded, or helped by the State?

[Texte]

ce genre de groupe-là ne devrait pas être subventionné, ne devrait pas être aidé par l'état?

M. Létourneau: Monsieur le président, si vous avez remarqué le contenu de cette réaction à la proposition, nous suggérons plutôt que le législateur décentralise sa consultation, c'est-à-dire qu'au lieu de forcer le représentant de ce groupe ou de ces groupes à aller à Ottawa et à faire les dépenses inhérentes à ce déplacement, la Commission devrait être, si elle juge que des gens sont touchés en régions excentriques dans le pays, la Commission, dis-je, devrait être rogatoire, c'est-à-dire se déplacer elle-même et aller auprès de ces gens pour les entendre. De façon à ne pas les obliger à faire un déplacement considérable et à faire des frais. C'est une façon de faire. Par ailleurs, si le gouvernement se met à voter des fonds pour aider financièrement ces groupes, cela va soulever toutes sortes de problèmes, que vous soulevez d'ailleurs vous-mêmes dans votre document de travail par les questions sous-jacentes à la proposition. Alors les questions qui viennent subséquemment sont très pertinentes, et les réponses ne sont pas faciles. D'ailleurs, les considérant nous-mêmes, nous en sommes arrivés à la suggestion que nous avons faite.

M. Deniger: Quand vous parlez de frais, je suis entièrement d'accord avec vous, et surtout quand vous parlez de préconsultation, je suis d'accord avec vous. Mais lorsqu'une décision juridique ou quasi-juridique ou administrative doit se prendre sur un concept aussi vague comme «juste et raisonnable», les tarifs doivent être «justes et raisonnables», allez consulter une association de consommateurs, et ils vont vous dire que Bell Canada n'a pas besoin d'augmentation de tarifs... Puis allez consulter Bell Canada et ils vont vous dire qu'il faut une augmentation des tarifs deux fois plus grande que celle qu'ils ont besoin... Je suis d'accord sur le système de consultation, mais je ne suis pas prêt à dire que je suis nécessairement d'accord avec vous sur l'intérêt public.

M. Létourneau: Monsieur le président, il est aussi probable que si le gouvernement..., et cela s'est vu dans le passé, finance des groupes qui n'ont pas les moyens, que finalement les fonds disponibles aillent dans les mains de quelques spécialistes ou experts, qui se font fort de représenter à leur façon...

M. Deniger: Va falloir réglementer cela!

M. Létourneau:... ce qu'ils croient être les intérêts de ces gens, encore une fois! Alors on n'en sort pas. C'est pas possible.

• 1520

M. Deniger: Vous n'êtes pas les premiers à soulever ce problème-là. Je dois vous avouer cependant qu'il va falloir qu'on prenne une décision.

M. Roger Philips (vice-président, Chambre de commerce du Québec): Je pourrais peut-être ajouter quelque chose à ce que vient de dire M. Létourneau. J'aimerais souligner que dans la plupart des juridictions au Canada on a aujourd'hui des small claims court, où les avocats ne peuvent aller. Les gens peuvent, sans trop de formalités, présenter eux-mêmes leur cas. Quand vous avez parlé de la Bell téléphone, du CRTC, etc., en effet la plus grande partie de ces fonds servent à faire respecter les normes, remplir les formules, à avoir une bonne présentation—

[Traduction]

Mr. Létourneau: Mr. Chairman, you may have noticed that in our reaction to this proposition, we recommend, rather, that the legislator seek decentralized consultation. In other words, instead of making the representative of these groups come all the way to Ottawa and incur travelling expenses, if the Commission considers that people are affected in some distant areas of the country, it should set up a rogatory commission and should go to these people instead. This is a possible approach to the problem. Besides, if the government starts allocating funds to provide these groups with financial support, it is going to create all kinds of problems—a point you raise yourselves in your working paper, in the questions underlining the recommendation. The following questions are extremely relevant and it is not easy to find an answer to them. We have given them consideration and have reached the suggestion that we have made.

Mr. Deniger: I agree with you when you talk about costs, and especially about preliminary consultation. But when a legal or quasi-legal, or administrative, decision must be based on such a vague concept as “fair and reasonable” rates, just go and consult a consumers' association and they will tell you that Bell Canada does not need to raise their rates... then go and talk to Bell Canada and they will tell you that what is required is twice as big an increase as they really need. I agree with the consultation system, but I am not prepared to say that I necessarily agree with you on what the public interest is.

Mr. Létourneau: It is also probable, Mr. President, that if the government—this has happened in the past—funds groups which are in need of money, these funds will end up in the pockets of a few specialists or experts who undertake to represent in their own way...

Mr. Deniger: This is an area which needs to be regulated!

Mr. Létourneau: What they believe to be the interest of these people! So we are back to base one! It is a vicious circle.

Mr. Deniger: You are not the first to raise this problem. I have to confess, however, that we shall have to come to a decision.

Mr. Roger Philips (Vice-Chairman, Quebec Chamber of Commerce): I might be able to add something to what Mr. Létourneau has just said. I want to point out that in most jurisdictions to-day, in Canada, there are small claims courts from which lawyers are excluded. People can present their own cases, without excessive formalities. When you talked about the Bell Telephone Company, the CRTC, etc., the major part of these funds is indeed used to see that standards are complied with, to complete forms and to make a good presenta-

[Text]

et vous êtes loin de parler vraiment avec le peuple. La question d'argent ici . . . Quand, par exemple dans le cas de Bell . . . vous venez à Montréal, vous allez à Rimouski, vous écoutez les gens de la place sans avocat, sans formalité . . . Je pense que vous allez avoir une meilleure compréhension des vrais problèmes.

M. Deniger: C'est votre opinion. Est-ce qu'il me reste encore du temps monsieur le président?

Le vice-président (M. Berger): Oui, allez-y monsieur Deniger.

M. Deniger: Il y a quelque chose dans le mémoire de la Chambre de commerce de Montréal avec laquelle je ne suis pas d'accord . . . Les méthodes alternatives (3.2) aux pages 7 et 8 de votre mémoire me créent beaucoup de difficultés. Vraiment, je ne suis pas d'accord. Par exemple, dans la réforme de la réglementation, que viennent faire la promotion et l'utilisation de subsides directs monétaires ou fiscaux?

M. Valren: On est bien content que vous ne soyez pas d'accord; autrement, je pense qu'on aurait l'impression de perdre son temps.

C'est toujours conforme au postulat que l'on faisait, en disant qu'une des lourdeurs de la réglementation, c'est précisément le fait que l'État s'immisce comme agent producteur de services, comme entrepreneur de services, ou de biens de production. Il est certain que souvent l'État invoque le fait que tel service, sous prétexte qu'il est nécessaire au public, et qu'il n'est pas rentable comme le transport en commun entre autres, doit être produit de toutes pièces. Évidemment, quand l'État s'immisce dans la production d'un service, il s'arme d'une réglementation, et s'arme de toutes sortes d'interventions. De la façon la plus objective possible pour le moment, parce qu'on ne peut pas entrer en détail dans un exemple type, n'y aurait-il pas lieu d'examiner certaines façons de faire et que l'État pourrait s'en remettre complètement à l'entreprise privée? Quitte, si on reconnaît que ce n'est pas rentable pour que cela puisse intéresser à priori l'entreprise privée, à y aller avec des subsides ou une compensation financière quelconque . . . Mais, rationnellement et sous-jacent à tout ça, il faudrait que cela soit fait avec à l'esprit les mêmes préoccupations que l'entreprise privée et géré sur les mêmes bases—avec peut-être une assistance gouvernementale, qui sans éliminer toutes formes de réglementation, en éliminerait déjà pas mal. C'est dans cet esprit-là que l'on fait cette recommandation. Cela se voit déjà dans les régies d'État, et il y a toutes sortes de formes de régies d'État: le Bell en est une . . . Vous pouvez contrôler le prix du produit . . . C'est une forme de réglementation, une forme de contrôle. Mais l'efficacité administrative, par exemple, est toute autre si la même entreprise était gérée de toutes pièces par des fonctionnaires, donc par l'État entièrement.

M. Deniger: Dans votre document vous faites état, et avec raison, du poids des règlements qui accompagnent les textes des lois où souvent se trouve l'essentiel. Et vous dites que vous êtes d'accord avec le fait que les règlements devraient être présentés en même temps que les textes de loi; ils ne le sont pas au fédéral, mais ils le sont au provincial. Pas toujours?

M. Baril: Rarement!

[Translation]

tion . . . and you are not really talking to the people, far from it. Here, the question of money . . . For example, in the case of Bell Canada, when you come to Montreal or you go to Rimouski, you can hear the local people without any lawyers around, without formal procedures . . . It seems to me that this would allow you to have a better understanding of the real problems.

Mr. Deniger: That is your opinion. Do we have any time left?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Yes, go on, Mr. Deniger.

Mr. Deniger: There is something I do not agree with in the Chambre de Montréal brief . . . I have a lot of difficulty with the alternate methods (3-2) outlined in pages 7 and 8. Really, I don't agree with them at all. What have promotion and the use of direct monetary or fiscal subsidies got to do with regulatory reform?

Mr. Valren: We are glad that you do not agree with us. We would have felt we were wasting our time otherwise.

This remains based on the assumption that regulations are burdened by the meddling of the State as a service or capital goods entrepreneur. Undoubtedly the State often argues that such a service is required by the public and is not profit-generating, like public transport, among others, and that it must be provided from scratch. Naturally, when the state meddles with the provision of a particular service, it equips itself with a set of regulations and has recourse to all kinds of interventions. Since we cannot go into any specific example, it might be worthwhile to study certain methods, as objectively as possible, whereby the government could rely totally on private enterprise. And if it was recognized that this approach is not profitable enough to attract private enterprise, one could fall back on subsidies or some sort of financial compensation. But to be rational about it, it would have to be done in the same spirit and managed along the same lines as private companies run their business . . . with some government assistance perhaps, which would eliminate most forms of regulation, but not all of them. This is the philosophy that has inspired this recommendation. This is how state-controlled companies are run, and there are all kinds of them. Bell Canada is one of them . . . You can control the price of the product . . . This is a form of regulation, but its efficiency would be quite different if it was totally run by public servants, in other words, by the State itself.

Mr. Deniger: In your brief, you quite rightly allude to the burden of regulations associated with pieces of legislation, and which often contain what is really essential. You also state that you would like to see regulations tabled at the same time as the bill; this is not done at the federal level, but it is the provincial practise. Not always?

Mr. Baril: Rarely.

[Texte]

M. Deniger: Rarement? Ce n'est pas ce qu'on nous avait dit. Quel rôle voyez-vous à donner au législateur pour cela? Est-ce que vous voudriez que cela passe devant un comité comme celui des transports, ou des finances par exemple? Deuxièmement, il faut s'assurer que ce soit utile, vérifier si on a besoin d'une réglementation, d'abord et avant tout. Ensuite, il faut s'assurer s'il y a eu consultation et si elle est juste et raisonnable.

• 1525

M. Létourneau: Monsieur le président, c'est exactement ce que nous recommandons, de telle sorte que le législateur puisse vraiment voir cela. Présentement, les seuls qui les voient, c'est théoriquement le Conseil des ministres, et, en pratique, parfois le ministre, qui voit cela quand il a le temps.

Souvent, même les sous-ministres le passent vite. Alors, c'est l'appareil administratif, finalement, qui constate les problèmes d'application d'un règlement, qui examine les moyens de le corriger, qui propose les moyens de les corriger, qui soumet cela, qui discute cela sur le plan interne, qui fait remonter cela au niveau du sous-ministre quand on pense qu'on a trouvé la meilleure solution et, finalement, au niveau du ministre quand on voit que le Conseil des ministres aura peut-être le temps de passer le projet d'amendement ou le règlement.

M. Deniger: Je voudrais revenir pour le deuxième tour, monsieur le président.

M. Morin: Monsieur le président, excusez-moi. Mon nom est Pierre Morin. Je voudrais ajouter simplement une vision assez pratique de l'opération de révision. Ce que nous avons suggéré, c'est d'abord de procéder plus fréquemment par des avant-projets.

M. Deniger: Qu'est-ce que c'est, pour vous, un avant-projet? C'est une de mes questions, cela. Cela revient trois ou quatre fois dans votre mémoire. Qu'est-ce que c'est?

M. Morin: Oui, effectivement. Il faut vous dire d'abord que c'est peut-être un peu plus connu au Québec dans l'état actuel des choses, où le ministre, sans avoir reçu l'approbation ou l'engagement du gouvernement, dépose un projet de loi ou un document rédigé sous forme de projet de loi, mais qui n'engage pas le gouvernement.

Il est déposé, à l'occasion à l'Assemblée nationale ou, à l'occasion, à l'extérieur. Il est déposé pour fins de consultation. Alors, ce que nous suggérons, essentiellement, c'est de procéder plus fréquemment par avant-projets accompagnés de textes réglementaires et accompagnés aussi de l'étude coûts-bénéfices.

Déjà, au moment où serait déposé l'avant-projet, il y a des choix qui sont arrêtés. Alors, ce qu'il faut bien pouvoir vérifier, c'est si les choix arrêtés correspondent à l'étude coûts-bénéfices? Les coûts et les bénéfices étant ceux qui sont escomptés et les coûts étant certaines alternatives de moyens retenus pour y donner suite, et non pas seulement les coûts gouvernementaux.

M. Deniger: Merci.

[Traduction]

Mr. Deniger: Rarely? This is not what we had been told. In your opinion, what role should be played by the legislator? Would you favour the use of a Committee, like the Transports Committee? Secondly, one must make sure that it is useful and, first and foremost, one must make sure that there is a need for legislation. Then one must ascertain whether consultation took place and if it was fair and reasonable.

Mr. Létourneau: That is exactly what we are recommending, Mr. Chairman; we want the legislator to be able to take a real look at the whole thing. Currently, the only people who theoretically do so are the members of the Cabinet, and in practice, the minister, when he is not otherwise engaged.

Quite often even the deputy ministers skim over it so that, in the long run, it is the servants of the administrative machinery who are left to find out about the problems raised by the implementation of a particular regulation, who try to devise ways to correct them, who submit their proposals to their superiors, who discuss them; and when they think that they have found the best possible solution, their recommendation goes back to the deputy-minister when it is thought that the Cabinet might have the time to pass the amendment or regulation drafts.

Mr. Deniger: I would like to come back for the second round, Mr. Chairman.

Mr. Morin: With your permission, Mr. Chairman, my name is Pierre Morin. I would just like to offer a rather practical view of the review operation. Our recommendation is that one should have recourse more frequently to preliminary drafts.

Mr. Deniger: What is your definition of a preliminary draft? That is one of the questions I want to ask. You have mentioned it three or four times in your brief. What is it exactly?

Mr. Morin: Yes, we have. I must tell you that this procedure may be a little better known in Quebec at this stage, where the minister might table a bill on a document drafted like a bill, although it has not obtained the approval or commitment on the government.

It may be tabled at the National Assembly, or outside the assembly for consultation purposes. What we are essentially suggesting is that we should rely more often on preliminary drafts which would be backed up with regulatory documents and a cost-benefit study.

Even at the stage when the preliminary draft is tabled, some choices have already been made. So, what has to be checked is whether these choices match the cost-benefit study, the costs and benefits being estimates, and the costs representing certain options concerning the means to implement the project, and not only government costs.

Mr. Deniger: Thank you.

[Text]

M. Morin: Vous en avez un présentement. Il y a un avant-projet qui existe actuellement, ou qui est en circulation, qui découle de la déclaration de M. MacEachen du mois d'avril. N'ayant pas encore rédigé de projet de loi comme tel, il y a, en fait, une brique de quelques pouces qui circule actuellement depuis le 25 août, sur diverses mesures concernant la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Létourneau: Monsieur le président, si vous me permettez, j'aimerais donner une réponse plus complète à une question qu'a soulevée notre président concernant le projet de loi de C-10 qui est devant la Chambre des communes présentement.

Ce projet de loi C-10, c'est une loi sur les corporations sans but lucratif. Ce projet de loi a pour objet de regrouper sous une seule loi l'ensemble de tout ce qui s'appelle corporations sans but lucratif au Canada. Le projet de loi inclut les Chambres de commerce là-dedans. Il y a présentement une Loi sur les Chambres de commerce mais, dorénavant, il n'y aurait plus de loi des Chambres de commerce. A l'examen, on s'est aperçu qu'il y aurait de forts désavantages, pour les Chambres de commerce, d'être assimilées aux organismes sans but lucratif. Ce que nous constatons, et c'est là qu'on revient à l'objet de cette Commission, c'est que cela a été fait, selon nous, pour faciliter la tâche du bureaucrate fédéral. Mais cela nous complique la vie considérablement, parce que cela nous assimile à des organismes qui ne nous ressemblent pas, comme des fondations, par exemple, et d'autres organisations. Cela va occasionner des frais additionnels à des organismes bénévoles d'une part et, éventuellement, cela peut nous occasionner d'autres problèmes.

• 1530

M. Deniger: Y a-t-il eu des consultations préalables?

M. Morin: Il y a eu des consultations à l'époque où le projet de loi était passablement avancé, devant le Sénat, sous la forme du projet S-3.

Il y a eu quelques petits amendements mais, à notre connaissance, le projet est resté sensiblement le même. Surtout, on a continué d'intégrer les Chambres de commerce à d'autres organismes. Alors, ce que nous observons, c'est que la bureaucratie veut faciliter sa tâche administrative sans se soucier des complications et des fardeaux additionnels que cela va apporter aux administrés qui n'ont pas demandé d'être, et c'est notre cas, les Chambres de commerce, incluses dans cette loi-là, et qui ont même exprimé leur opposition.

M. Deniger: Alors, je veux vous dire que vos recommandations ne sont pas tombées dans l'oreille d'un sourd.

Le vice-président (M. Berger): Bon, je demanderais à M. Howard Crosby, maintenant, de poser des questions.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, merci. Mesdames, messieurs, pour commencer, permettez-moi de m'associer à mes collègues pour vous souhaiter la bienvenue.

[Translation]

Mr. Morin: Right now, there is a preliminary draft which exists or is being circulated. It was inspired by the statement prepared, but right now, there is a document, about various measures relating to the Income tax Act, which is a few inches thick and which has been circulated since August 25.

Mr. Létourneau: Mr. Chairman, with your permission, I would like to give a more complete answer to a question asked by our President about bill C-10, which has been tabled at the House of Commons.

This bill is about non profit-making corporations. It aims at regrouping under a single act all non profit-making organizations in Canada. Chambers of commerce are covered by this definition. There already is an Act on Chambers of commerce which would therefore be superseded. Studies have shown that it would be disadvantageous to Chambers of commerce to be assimilated to non profit-making organizations. What we find, and this brings us back to the «raison d'être» of this commission, is that this bill has been prepared to make the federal bureaucrat's task easier. But this makes things considerably more difficult for us, because we find ourselves assimilated to organizations that do not resemble us, such as foundations, as well as others. This is going to be more costly for these voluntary organizations, and it could also create other problems in the long run.

Mr. Deniger: Were there any preliminary consultations?

Mr. Morin: Yes, they took place when the bill was at a rather advanced stage and had reached the Senate under the guise of draft S-3.

A few minor amendments were introduced, but to our knowledge, it remained essentially the same, and most importantly, the assimilation of Chambers of commerce to other organizations was retained. So, our observation is that the bureaucracy is trying to make its administrative tasks easier, in total disregard of the complications and of the extra burden imposed upon those, who, like the Chambers commerce, never asked to be covered by such an act, and have even voiced their opposition to it.

Mr. Deniger: Well, let me tell you that your recommendations have been well heeded.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I will now ask Mr. Howard Crosby to start his questions.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen, let me first join my colleagues in welcoming you to this hearing.

[Texte]

• 1530

That terminates my contribution en français. Let me say that I have notes here but they are in rather scrambled condition. But let me begin as I always do by saying I act on the assumption contained in our mandate; that is to say, that the burden on the private sector in relation to government regulation is too great and that we must take steps to minimize that burden on the private sector. Now, it is easy to say that to La Chambre de Commerce du District de Montréal, but I also say it to consumers groups. I try to make the same point with them that the ultimate cost of government regulation falls to the consumer, to all Canadians. In the end, counterproductive or onerous, useless regulation accomplishes nothing except to add to the costs borne by the ultimate consumer.

Now, in saying that I say at the same time that I operate on the basis of stating propositions; if you do not indicate disagreement, I assume you have no objection to them also.

I have a technique of putting names on a square so that since I do not really remember anybody's name, I actually read it; unfortunately you were playing musical chairs over there so I lost track of who's who.

But, Mr. Letourneau, let me say that I find your remarks excellent. I am not sure that they relate only to the matter of government regulation, they apply accross the board. Mr. Chairman, Mr. Deniger, please do not consider this a political comment on the day when closure is being invoked on a constitutional debate. But the Prime Minister of Canada has said that Parliament is the place the Constitution ought to be considered and decided upon, and not to wait for agreement among the provinces, because Parliament has representatives of all the Canadian people within it and they can decide on this issue. And let me say this: whether I agree with him or not on that proposition, I would have to say, and you have said it here today, Mr. Letourneau, there is not the public faith in Parliament. There does not exist faith among the business community or the consumer groups that parliamentarians can act and react to the problems of the day. And the Prime Minister is wrong if he thinks the Canadian people are going to accept the action of Parliament as the action of the representatives of all the people because we cannot control a regulation that is useless. Never mind business regulations, I will not even talk about them.

• 1535

We have telephone regulations that apply to us that are based on the premise that you go through an election solely for the purpose of abusing the government telephone system. And there are several kinds of regulations. You have to think when you are travelling, because if you use your Bell Canada card, well, we do not get Bell Canada in Nova Scotia but, if you use your credit card instead of the access to the government line, you get a personal bill which you pay yourself. Now nobody can tell me that the cheapest and simplest way to make a telephone call is the direct dial method. There cannot be any other answer to that. But we have to use other methods just

[Traduction]

Ceci met un point final à ma contribution. Permettez-moi de vous dire que j'ai quelques notes, mais qu'elles sont quelque peu embrouillées. Comme toujours, je commencerai par vous dire que je m'appuie sur l'hypothèse de notre mandat selon laquelle la charge imposée au secteur privé par la réglementation gouvernementale est trop lourde et que nous devons prendre des mesures pour l'alléger. C'est là chose facile à dire à la Chambre de commerce du district de Montréal, mais je m'adresse également aux groupes de consommateurs. A eux aussi, je déclare qu'au bout du compte, c'est le consommateur, ce sont tous les Canadiens, qui font les frais de la réglementation gouvernementale. Une telle réglementation, lorsqu'elle est contreproductive, coûteuse et inutile, ne sert à rien d'autre qu'à augmenter les coûts supportés par le Consommateur.

Ceci dit, j'ajouterai que lorsqu'une proposition est faite et que vous n'exprimez pas votre désaccord, je considère que vous l'acceptez.

J'ai aussi l'habitude d'inscrire les noms des gens d'après la place qu'ils occupent, car je n'ai aucune mémoire des noms et je me sers donc de ma feuille. Malheureusement, vous vous êtes amusés à changer de place et je ne m'y retrouve plus du tout.

Permettez-moi cependant de vous dire, monsieur Letourneau, que vos observations sont excellentes. En fait, elles dépassent le simple cadre de la réglementation et sont valables dans tous les domaines. Monsieur le président, monsieur Deniger, veuillez ne pas considérer ceci comme un commentaire politique le jour même où la clôture est invoquée dans un débat constitutionnel. Mais le premier ministre du Canada a déclaré que la Chambre des communes est le lieu où la constitution devrait être étudiée et faire l'objet d'une décision, et qu'il ne fallait pas attendre que les provinces se mettent d'accord entre elles. La Chambre des communes accueille en effet des représentants de tous les Canadiens et c'est à eux qu'il appartient de décider. J'ajouterai encore ceci: que vous soyez ou non d'accord avec lui, je serais tenté de dire, et vous l'avez vous même déclaré aujourd'hui, monsieur Letourneau, que la Chambre des communes n'a pas la confiance du public. Ni le monde des affaires, ni les groupes de consommateurs ne sont convaincus que les parlementaires sont capables d'agir et de réagir aux problèmes d'actualité. Et le premier ministre a tort s'il pense que les Canadiens vont accepter la décision de la Chambre des communes comme si elle était celle des représentants du peuple tout entier, parce que nous ne pouvons contrôler un règlement qui est inutile. Quant aux réglementations dans le domaine des affaires, je ne veux même pas en parler.

Nous avons des règlements pour le téléphone qui sont fondés sur les principes selon lesquels la seule raison d'avoir une élection est de vous permettre de pouvoir abuser du réseau téléphonique du gouvernement. Il y a d'ailleurs plusieurs sortes de règlements. Il faut bien réfléchir lorsque vous voyagez, parce que, si vous vous servez de votre carte de Bell Canada, attention! Il n'y a pas de Bell Canada en Nouvelle-Écosse mais, si vous vous servez de votre carte de crédit au lieu de la ligne gouvernementale, vous recevez une facture que vous êtes obligés de payer vous-même. Qu'on ne vienne pas me dire après ça que la façon la moins chère et la plus simple de faire

[Text]

because there are regulations. So if you are sitting there thinking we can go back to Ottawa and respond to your concerns about regulations, you know, we cannot; we cannot even keep up with our own regulations. But what we can do, and what we are doing, is recording in the annals, channels and hallways of Parliament the concern of business people, and I say business people and the private sector because that is our concentration. It is the private sector. That is our mandate in my view—to look at the private sector.

Now, I am a Progressive Conservative, the party that some associate with business, and I am a lawyer although not a corporation lawyer. I was a legal aid lawyer, and I was in legal aid. So I have the foundation and the base to say without fear of contradiction from anybody in the social service field, that the burden of government regulation on business people is too great and it has got to be stopped, because all of Canada suffers from it.

Now, I am not really saying that as a political speech. I only want to say that because you come here as business people and say things that in my view are self-defeating. I do not want, first of all, to spend any more money on any aspect of government regulation. But you know as a business person that sometimes you have to "bite the bullet". You may have too many people on your staff, but even so you may have to hire a personnel manager to decide who ought to be hired and who ought to be fired. And I think that is the situation in government regulation. I throw that out to you as a proposition. I think some specific action has to be taken to establish a secretariat, regulatory ombudsman, an auditor—I do not care what you call it—somebody whose job and duty it is to examine proposed regulations, and to deal with the problems that are brought to that officer by those who will be affected by those regulations.

I see that my notes are scrambled here but you have said in your submission that you confirm what others have said that there ought to be a consultative process in relation to proposed regulation. Nobody disagrees with that. But, you know, you really have no basis for thinking it can just be said and then it will be done. The government does not work that way. It would be very good if it did work that way, but I do not think just a commitment to consult, nor do I think a simplistic solution like a regulatory calendar to allow knowing in advance that regulations are proposed, would be enough. I think there has to be some mechanism, some process, that would allow interested persons to have an opportunity to state and demonstrate their

[Translation]

un appel téléphonique est de composer vous-même le numéro. Il n'y a pas d'autre réponse possible. Mais nous sommes obligés d'utiliser d'autres méthodes, simplement à cause de l'existence de règlements. Si vous croyez, vous qui êtes ici aujourd'hui, que nous pouvons retourner à Ottawa et faire quelque chose pour résoudre les problèmes que vous posent les règlements, ne vous faites pas d'illusions, nous n'y pouvons rien; nous ne sommes même pas capables de suivre nos propres règlements. Mais ce que nous pouvons faire, et ce que nous faisons effectivement, c'est d'enregistrer dans les annales et les couloirs de la Chambre des Communes les préoccupations de ceux qui appartiennent au monde des affaires; et je dis monde des affaires et secteur privé parce que c'est ce à quoi nous nous intéressons surtout. A mon avis, en effet, notre mandat est de nous occuper du secteur privé.

Ceci dit, j'appartiens au Parti conservateur, le parti qui, pour certains, a partie liée avec le monde des affaires, et je suis avocat, encore que pas avocat de société. Je travaillais dans le domaine de l'assistance judiciaire. J'ai donc les connaissances et l'autorité nécessaires pour pouvoir dire, sans risque de contradiction de la part de qui que ce soit appartenant aux domaines des services sociaux, que les règlements gouvernementaux constituent une charge trop lourde pour les gens d'affaires et qu'il faut que cela cesse, car c'est l'ensemble du Canada qui en souffre.

Je le répète, je ne vous fais pas là un discours politique. Je tenais seulement à vous le dire parce que vous êtes des gens d'affaires et vous vous présentez devant nous pour faire des déclarations qui, à mon avis, vous font du tort. Pour commencer, je n'ai aucune intention de consacrer plus d'argent à la réglementation gouvernementale, quelle qu'en soit la forme. Mais vous qui êtes dans les affaires, vous savez qu'il faut quelquefois avaler la pilule, même lorsqu'elle est amère. Vous avez par exemple peut-être trop d'employés, cela n'empêche pas que vous serez peut-être obligé d'engager un chef du personnel pour choisir entre ceux qui devront être engagés et ceux qui devront être congédiés. C'est le même genre de situation que l'on trouve dans la réglementation gouvernementale. Il s'agit simplement là de mon interprétation personnelle mais je crois que des mesures précises doivent être adoptées pour établir un secrétariat, un ombudsman sur la réglementation, un vérificateur... appelez-le comme vous le voulez... En tout cas, quelqu'un qui sera chargé d'étudier les réglementations envisagées, et de régler les problèmes qui lui seront soumis par les gens qui seront touchés par ces règlements.

Mes notes sont un peu brouillonnes sur ce point, mais vous avez bien dit dans votre mémoire que vous êtes d'accord avec ceux qui ont déclaré que tout projet de réglementation devrait être soumis à un processus de consultation. Tout le monde est d'accord là-dessus. Mais, voyez-vous, il ne suffit pas de le dire pour croire que cela va se faire. Ce n'est pas ainsi que fonctionne le gouvernement. Ce serait très bien si c'était le cas, mais je ne crois pas qu'un simple engagement à recourir aux consultations, ni une solution simpliste telle que celle de l'établissement d'un calendrier des réglementations qui permettrait de savoir à l'avance celles qui sont proposées, seraient suffisants. A mon avis, il nous faudrait un mécanisme, un processus

[Texte]

concern with proposed regulation. Now, you know, in the light of my remarks, can I have any comment on whether you are still convinced that the pure consultative process would be sufficient?

M. Létourneau: Monsieur le président, j'ai une première réaction à une partie des propos de M. Crosby. Lorsqu'il nous dit que certaines de nos propositions sont, si j'ai bien compris, self-defeating parce qu'elles vont demander à l'appareil...

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, not some of your proposals, some of the comments, some of the comments would defeat...

M. Létourneau: ... à l'appareil administratif gouvernemental de dépenser plus, de s'agrandir, en somme.

Nous avons fait un certain calcul, en ce qui concerne la réglementation gouvernementale qui touche les entreprises. Nous avons examiné les calculs faits par d'autres qui démontrent, aux États-Unis entre autres, que ça coûte vingt fois plus cher à l'entreprise d'appliquer la réglementation gouvernementale que ça coûte à l'appareil gouvernemental de la produire et de l'administrer.

• 1540

Alors, même si ça devait coûter deux fois plus à l'appareil gouvernemental de concevoir et d'administrer la réglementation, si le résultat de ces dépenses deux fois plus élevées pour concevoir et administrer la réglementation était de couper de moitié les coûts, à l'entreprise, de respecter la réglementation, la société, globalement, économiserait.

C'est un peu comme ça que se fait notre raisonnement lorsqu'on constate avec vous, monsieur Crosby, que certaines de nos recommandations concernant, par exemple «le couperet», concernant la révision par les députés de la réglementation, coûteraient plus cher à l'appareil administratif. Les études coûts-bénéfices équilibrent.

Mais si, au bout de tout ça on a moins de réglementation d'une part et, d'autre part, on a de la réglementation qui coûte moins cher, pour l'entreprise, d'appliquer, la société, globalement, va économiser.

• 1540

Mr. Crosby (Halifax West): I am not sure—there may be a misunderstanding here. I will just say, for the record, that what I meant and was referring to was the comment that we do not want to spend any more money in government on regulation. My concern is that that proposition may defeat the possibility of bringing about effective regulatory reform, because I personally feel—and I may be convinced otherwise, in time—at the present time I am convinced that there has to be some kind of government secretariat to oversee the use of the regulatory process.

Let me drop that for a moment and comment on some of the other points that were raised.

[Traduction]

quelconque, qui donneraient aux personnes intéressées la possibilité de faire état de leurs inquiétudes devant le projet de réglementation. Après ces remarques, êtes-vous encore convaincu qu'un processus uniquement axé sur la consultation serait suffisant?

Mr. Létourneau: Mr. Chairman, I have a first comment to make on some of Mr. Crosby's remarks. When he tells us, unless I am mistaken, that some of our recommendations are self-defeating, because we ask the machinery...

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Pardonnez-moi, pas certaines vos propositions, certains des commentaires iraient à l'encontre de...

Mr. Létourneau: The governmental administrative machinery to spend more, in other words to expand.

We made some calculations in the area of the government regulations imposed upon private enterprise. We studied other people's calculations which prove that, in the United States among other nations, it is twenty times more onerous for private enterprise to apply government regulations, than for the governmental machinery to produce and administer them.

So, even if it were to cost twice as much for the Government to create and administer these regulations, and the result was to cut in half the costs incurred by private enterprise to comply with them, society, as a whole, would save money.

This is roughly the line of our reasoning, when we realize, as you do, Mr. Crosby, that some of our recommendations about the "chopper", about regulatory review by M.P.'s, would cost more to the administrative machinery. So would cost-benefit studies.

But if, after all this, we have less regulations as well as regulations that would be less costly for private enterprise to comply with, society as a whole would be saving money.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne suis pas certain... Il s'agit peut-être là d'un malentendu. Je tiens simplement à ce que l'on note que je faisais là allusion à l'observation selon laquelle nous ne voulons pas dépenser plus d'argent dans le domaine des règlements gouvernementaux. Ce qui n'inquiète c'est que cette proposition risque de contrarier les chances d'une réforme efficace de la réglementation, car j'estime personnellement... il se peut que le temps me fasse changer d'avis... Je suis actuellement convaincu que nous avons absolument besoin d'un secrétariat gouvernemental chargé de surveiller le déroulement du processus de réglementation.

J'aimerais maintenant laisser de côté ce sujet et faire quelques observations sur certains des autres points qui ont été soulevés.

[Text]

The sunset provisions: I do not recall which one of you gentlemen mentioned the sunset provisions and said that some regulatory provisions should terminate once they have come to the end of their utility. That is not a sunset provision, in my view, that should be done in any event, regardless of regulatory reform. Sunset provisions, as I understand them, in the classic way mean that regulation will serve its purpose over a period of time, such as 10 years. You regulate the air transport industry, and you get things established and get the planes flying, then you just fade out the regulations and let the air transport industry run itself. That is what, in my view, is a sunset provision, and that is what I think ought to be required. There are notable exceptions, but we have a lot of regulated industries today that, in my view, do not have to be regulated now. The planes are flying, the trains are operating, they do not need all those people in Ottawa telling them where to go and when to go there. It is just not making sense. There was, initially, a good reason for it, and that was that nobody maybe wanted to fly to Sudbury, Ontario, from . . .

An hon. Member: It is lucky that you did not say Noranda.

Mr. Crosby (Halifax West): It is safe to say anything about Ontario, eh? but, seriously, the whole idea of sunset in relation to regulations is to create the concept that regulations are not proper, they are not there forever written in stone and, my God! you cannot operate an air industry without regulations. That is not true, there are lots of places in the world that do operate without them. That does not mean to say that the government cannot come in and subsidize a route from A to B, or make safety regulations—which are in a different category.

Anyway, I have used up most of my time, I guess, talking, as usual, instead of listening. Let me just say that I share your concern, I think it is well-founded. I think you have to be an advocate of your own cause, that is to say, I think business people have to complain. One of the things that has happened during this committee has been this: while people have come and complained about government regulation, when they have been asked questions such as, how does the regulation of Canadian—Let me stop and say that some people, as you well know, compete in an international market, and when asked what the level of government regulation was in Canada, compared with the United States or elsewhere, they have responded that it was no worse in Canada. I do not know whether that is true or not, there may be other countries where there is more regulation but you would have to go looking for them—Brazil, I understand, is pretty bad.

• 1545

The other point in that connection is the cost of regulation. One company, and it is on the public record so I am not telling

[Translation]

Les clauses de limitation de durée: Je ne me rappelle pas lequel d'entre vous a parlé de ces dispositions et a déclaré que certaines mesures de réglementation devraient être supprimées lorsqu'elles ont cessé d'être utiles. À mon avis, il ne s'agit pas là d'une disposition de limitation de durée; c'est quelque sorte qui devrait se faire de toute façon, en dehors de toute réforme de la réglementation. L'interprétation classique des dispositions de limitation de durée est qu'un règlement donné demeurera valable pendant un certain temps, par exemple 10 ans. Vous réglementez l'industrie du transport aérien, vous mettez les choses en place et vous faites voler vos avions, ensuite, vous laissez les règlements s'estomper petit à petit et vous laissez le transport aérien assurer son propre fonctionnement. Voilà ce que j'appelle une disposition de limitation de durée, et à mon avis, c'est de cela que nous avons besoin. Il y a des exceptions notables, mais il y a aujourd'hui une foule d'industries réglementées, et je ne vois pourquoi elles le sont. Les avions volent, les trains roulent, ils n'ont nul besoin de tous ces gens à Ottawa pour leur dire où aller et quand le faire. C'est absurde. Au départ, il y avait une bonne raison pour le faire, car peut-être personne ne voulait prendre l'avion pour Sudbury (Ontario) lorsqu'il habitait à . . .

Une voix: Heureusement pour vous que vous n'avez pas dit Noranda.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous ne risquez rien, quand on prend l'Ontario comme exemple, hein? Non mais, toute plaisanterie mise à part, l'idée de l'utilisation de dispositions de limitation de durée dans le domaine de la réglementation est de donner l'impression que ces règlements ne sont pas appropriés, qu'ils ne sont pas figés pour l'éternité et, que diable, vous ne pouvez certainement pas faire fonctionner l'industrie du transport aérien sans règlements. Ceci est faux, il y a des tas de pays dans le monde qui s'en passent. Ça ne veut pas dire que le gouvernement ne peut pas intervenir et subventionner un parcours de A à B, ou établir des règlements en matière de sécurité . . . qui eux, appartiennent à une catégorie différente.

Quoi qu'il en soit, j'ai, comme d'habitude, utilisé l'essentiel du temps dont je disposais à parler, au lieu d'écouter. Je conclurai simplement en disant que je partage vos préoccupations; elles me paraissent bien fondées. Je crois que vous devez être votre propre avocat, en d'autres termes, je pense qu'il faut que les gens d'affaires se plaignent. Une des choses qui se sont produites depuis que ce comité existe est la suivante: les gens sont venus se plaindre de la réglementation gouvernementale mais lorsqu'on leur a posé des questions du genre de, comment la réglementation des . . . disons plutôt que certaines personnes, comme vous le savez bien, sont en concurrence sur un marché international, et lorsqu'on leur a demandé quel était le niveau de la réglementation gouvernementale au Canada en comparaison de celle des États-Unis ou d'autres pays, ils ont répondu que ce n'était pas pire au Canada. Je ne sais pas si c'est vrai ou non, il se peut qu'il y ait d'autres pays beaucoup plus réglementés mais il faudrait les chercher . . . Je crois comprendre que les choses ne sont pas roses au Brésil.

L'autre point important est celui du coût de la réglementation. Une société, c'est de notoriété publique et je ne révèle

[Texte]

any secrets, it was Dow Chemical—was it not Dow Chemical, Mr. Chairman?—gave us the results of a study they did on their costs of regulation. These are not the super, M.A.-in-economics kind of stuff, these were from going around in the department and saying, how much of the money you spent do you think went directly into trips to Ottawa, representations, hiring an inspector, and so on? They came out with some very substantial figures. If business people knew, in their own houses, how much that was costing, in dollars—not gee, this is costing a lot of money, but x dollars—and you added it all up, it would be one gigantic bill. So that is a point that you should try to get across—I should be telling you what to do.

Some points I did not understand, quite, but I will pass on those, because I certainly personally will take the message back.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Maybe Mrs. Hooper would like to say something.

Mrs. Aline Hooper (Member, Quebec Chamber of Commerce): Mr. Crosby, there are two points I would like to make. I would like, first, to convince you, or convince the government, that you must spend more money in order to deregulate. I am in the personnel employment bureaux field. There are two divisions in my type of work. There are permanent placements, where we play the recruiter, the intermediate person, and we are regulated under the Employment Bureaux Act. The law was written in 1910 and we have been following the regulations ever since. The fonctionnaire, the public employee, as soon as he takes over the position and the responsibilities, interprets the law in his own way. Consequently, the employment bureau has obligations to submit registers, or submit summaries, in the fashion in which the fonctionnaire decides he should have them. Consequently, if the government does not spend any money to change the regulation, it costs the small enterprise money. I have to change my mode of operating in order to supply the fonctionnaire with whatever he decides the law means.

We are living through that now, and it is very, very costly for the small enterprise. The big enterprises do not have to worry, they have computers and just print out the sheets and give the government whatever they want. But, let alone the matter of giving the government whatever it wants, it is contrary to human rights. The government wants to know how many female and how many male placements there are, and the birth date of this one, and we are saying, look at your laws before you ask us for the report, because we do not have the information. That is one case of where we have been living with regulations since 1910.

The other case, which is a bit more federal in nature, is the temporary help service industry at the federal level. Somebody said, "We want to save money"—you are talking about the government's not spending money or its saving money—and they said, "we are going to save millions of dollars if we handle

[Traduction]

donc aucun secret, il s'agit de la Dow Chemical... C'est bien ça, monsieur le président?... nous a fourni les résultats d'une étude qu'elle avait effectuée sur ce que lui coûtait la réglementation. Et il ne s'agissait pas là d'une super-étude bonne pour une maîtrise en économie, il s'agissait de résultats obtenus en faisant le tour des services et en leur demandant, sur l'argent que vous avez dépensé, quelle est la part que vous pensez avoir directement consacrée à des voyages à Ottawa, des interventions, le recrutement d'un inspecteur, etc?... Les chiffres obtenus étaient impressionnants. Si les gens d'affaires savaient ce que cela coûtait à leurs entreprises, en dollars,... il ne suffit pas de dire, oh là là, cela nous coûte beaucoup d'argent, mais x dollars—si vous faisiez le total, vous arriveriez à un chiffre astronomique. C'est là quelque chose que vous devriez bien faire comprendre... Je devrais vous dire quoi faire...

Il y a certains points que je n'ai pas tout à fait compris, mais je ne m'y arrêterai pas, car personnellement, je ramènerai certainement votre message.

Le vice-président (M. Berger): M^{me} Hooper voudrait dire quelque chose.

Mme Aline Hooper (membre de la Chambre de commerce du Québec): Monsieur Crosby, j'ai deux choses à dire. J'aimerais, tout d'abord, vous convaincre, ou convaincre le gouvernement, qu'il faut que vous dépensiez plus d'argent pour déréglementer. Je travaille dans le domaine des bureaux de placement de personnel. Mon type de travail se divise en deux catégories. Il y a le placement permanent où nous jouons le rôle du recruteur, de l'intermédiaire, et nous sommes régis par la Loi sur les bureaux de placement. Le texte de cette Loi a été écrit en 1910, et nous nous y conformons depuis. Dès qu'il prend son poste et en assume les responsabilités, le fonctionnaire interprète la loi à sa manière. En conséquence, le bureaux de placement est tenu de présenter des registres ou des sommaires qui doivent être établis au goût du fonctionnaire. Donc, si le gouvernement ne consacre pas d'argent à la modification de la réglementation, cela coûte de l'argent à la petite entreprise. Je suis obligée de modifier mon mode de fonctionnement afin de fournir au fonctionnaire ce qu'il veut en fonction de son interprétation personnelle de la loi.

C'est le genre de situation que nous vivons actuellement, et elle est très très coûteuse pour la petite entreprise. Les grosses entreprises, elles, n'ont pas ce problème, elles ont des ordinateurs et elles sortent leurs imprimés et fournissent au gouvernement tout ce qu'il veut. Mais en dehors du fait de donner au gouvernement tout ce qu'il veut, cela est contraire aux droits de la personne. Le gouvernement veut savoir combien d'hommes et combien de femmes ont été placés; il veut aussi connaître la date de naissance d'un particulier, et nous lui répondons, reportez-vous à vos lois avant de nous demander un rapport, car nous ne disposons pas de ce renseignement. Voilà un exemple d'une situation où nous sommes obligés de subir des règlements qui datent de 1910.

L'autre cas, qui a un caractère un peu plus fédéral, est celui de l'industrie des services de placement d'employés temporaires au niveau fédéral. Un bon jour quelqu'un a dit, «nous voulons faire des économies»,... Il ne s'agissait rien en moins pour le gouvernement que de ne pas dépenser d'argent ou de

[Text]

our own temporary help service industry. "Consequently, private enterprise made a presentation and said, "You are competing with us." In Ottawa, about 75 per cent of the business of the temporary help industry was with the government. So the government came out with regulations that said that if private enterprise wanted to compete and get some of the government's business, they must have a certain office area, they must have Class A testing for this one, Class B, and must comply with all kinds of regulations before they would be classified as a temporary help industry that would be able to compete with the government.

At the end of it all, the small enterprise disappeared because it was too costly for them to comply with all these regulations. What happened was that the private enterprise who managed to send some business to Ottawa—their temporary help was sitting next to a government temporary employee and the supervisor used to say, "Here, fill in that card. You meet all the requirements that we told the private enterprise we wanted, so fill in that card and you will become one of our temporary employees." So you had two filing clerks sitting next to each other. The purpose of this was to save money. The temporary help from the private enterprise was paid \$3.65 an hour—a filing clerk, while the government temporary was paid \$5.00 an hour for doing the same filing job. And at the end of the assignment, the whole thing was presented to the private enterprise as a way of saving money. There are now regulations for private enterprise.

• 1550

I might add that most of the temporary help industry in Ottawa have gone permanent and I am not doing much business with the government. The government has spent all its efforts indirectly—the reports are saying, we are paying \$5.00 an hour and saving money. But I am sure that temporary help on the payroll of the government—the cost of administration, the cost of payroll, the payroll taxes, and everything else is certainly more expensive.

M. Vallerand: Monsieur le président, si vous me permettez quelques réactions aux commentaires de M. Crosby . . .

Because, after his comments, I just feel a bit pessimistic rather than optimistic, though I learned the difference between being optimistic and realistic. Fine.

De toute façon, pour répondre à ces distinctions entre le réexamen de certains règlements et la sunset law, pour nous ce sont deux choses complètement différentes, deux choses distinctes tout au moins. Dans un premier temps, il y a, comme on le mentionnait tout à l'heure, des règlements qui sont désuets et à l'examen tout au moins dans certains cas, doivent être abandonnés. Au sujet de la sunset law, il y a une dimension de temps particulière qui est définie dans la loi plus exactement. Alors, pour nous ce sont deux choses distinctes, sans dire pour autant qu'elles sont différentes.

[Translation]

faire des économies . . . Ils ont dit, «nous économiserons des millions de dollars si nous prenons en mains notre propre service de placement d'employés temporaires». L'entreprise privée éleva donc une protestation et on lui répondit, «vous êtes en concurrence avec nous.» A Ottawa, le gouvernement contrôlait 75 p. cent de l'industrie et de l'aide temporaire. Il a alors établi des règlements qui exigeaient que si l'entreprise privée voulait faire concurrence au gouvernement et faire affaire avec lui, il faudrait que ses bureaux occupent une certaine surface, qu'il y ait un test de classe A pour l'un, de classe B pour l'autre, et elle se conforme à toutes sortes de règlements avant même d'être classé comme bureau d'aide temporaire autorisé à faire concurrence au gouvernement.

En fin de compte, la petite entreprise a disparu parce qu'il était trop coûteux pour elle de se conformer à tous ces règlements. Ce qui s'est passé c'est que lorsque l'entreprise privée avait réussi à faire affaire à Ottawa, son employé temporaire se trouvait à côté d'un employé temporaire du gouvernement et le surveillant avait coutume de dire, «remplissez cette carte. Vous répondez à toutes les exigences que nous demandons à l'entreprise privée, remplissez donc cette carte et vous deviendrez un de nos employés temporaires.» Vous aviez donc là deux commis chargés du classement, assis l'un à côté de l'autre. Le but de l'opération était de faire des économies. L'employé temporaire de l'entreprise privée était payé \$3.65 de l'heure, comme commis au classement, alors que celui du gouvernement était payé \$5.00 de l'heure pour faire exactement le même travail. Et à la fin de l'affectation, toute l'affaire était présentée à l'entreprise privée comme un moyen d'économiser de l'argent. Il existe maintenant des règlements pour l'entreprise privée.

J'ajouterai que la plupart des agences d'aide temporaire à Ottawa sont devenues permanentes et que je ne fais pas beaucoup affaire avec le gouvernement. Les efforts de celui-ci ont tous été faits indirectement . . . Les rapports disent que nous payons \$5.00 de l'heure et que nous faisons des économies. Mais je suis certain que les employés temporaires payés par le gouvernement, les frais d'administration, la paye, les impôts sur la paye, et tout le reste, coûtent certainement plus cher que cela.

Mr. Valerand: Mr. Chairman, may I express my views on Mr Crosby's comments?

Car, après les commentaires qu'il vient de faire, je me sens gagner par le pessimisme plutôt que par l'optimisme, bien que j'ai appris la différence qu'il y avait entre être optimiste et être réaliste. Très bien.

In any case, my response to these distinctions between the review of certain regulations and the sunset law is that we are talking about too totally different, or at least, distinct issues. First, as it was mentioned earlier, these are obsolete regulations which, upon examination, should be abandoned, at least in some cases. As for the sunset law, there is a particular time factor which is more specifically defined within the document itself. Thus, we feel we are dealing with two distinct questions, although they are different per se.

[Texte]

Puis mon dernier commentaire à deux volets c'est de dire: Bien, si vous existez comme groupe parlementaire parce que la lourdeur de la réglementation affecte l'efficacité de l'entreprise privée, je pense que c'est déjà un signe des temps, au niveau d'un certain consensus vis-à-vis cette lourdeur, ces implications et ces coûts économiques et sociaux. Or, dans la mesure où on atteint cela, tout ce que je voudrais entendre, dans un deuxième temps, c'est davantage une mécanique de solution qui viserait justement à atténuer ce problème-là, plutôt que de poser d'emblée dans nos premiers balbutiements, puis de tentative de trouver une mécanique, de poser certaines difficultés ou de voir certaines difficultés. Je ne dis pas que vous en avez posées, mais de voir a priori les difficultés à partir du moment où on est unanime.

J'écoutais les commentaires de M. Crosby, j'écoutais les commentaires de d'autres membres de votre groupe de travail, puis c'est drôle comme tous sont unanimes sur ce phénomène de la lourdeur de la réglementation et sur l'urgence d'une réforme. Je me dis: Bon Dieu! on a atteint un consensus, je pense, assez généralisé, examinons positivement quelles sont les solutions qu'on pourrait très immédiatement mettre de l'avant pour tenter d'apporter des correctifs. Il est sûr que dans nos représentations on est peut-être un peu trop optimiste. On tente de devancer ce qui s'est trop lourdement fait dans le passé. Mais on veut bien rationaliser tout cela en disant: On demeure réaliste face à certaines solutions qui, à notre avis, pourraient être réglementées assez rapidement. Mais au moins, ce que je voudrais avoir comme conviction, c'est que nos représentations rencontrent sensiblement vos perceptions et aussi votre désir de provoquer le plus rapidement possible certaines solutions pour alléger cette lourdeur de la réglementation et ses effets qu'on connaît assez bien, tout au moins du point de vue économique, en autant que nous sommes concernés comme organisme.

M. Baril: Monsieur le président, si vous permettez, M. Morin aimerait apporter un commentaire pour répondre à M. Crosby concernant la sunset law.

M. Morin: Monsieur le président, M. Crosby a soulevé une première question qui était celle d'un ombudsman ou d'un bureau de revue de la réglementation, et si ma mémoire est bonne, il a parlé d'un bureau gouvernemental a government secretariat. S'il a senti chez nous une opposition a un secrétariat gouvernemental de revenu de la réglementation, c'est qu'a priori s'il devait y avoir un secrétariat quelconque, il devrait à tout le moins relever du Parlement et non pas du gouvernement, c'est-à-dire qu'il devrait être soumis aux parlementaires, puisque ce sont eux qui selon nous devraient être impliqués dans la réforme et la révision de la réglementation.

[Traduction]

Secondly, I have a twofold comment to make: If your parliamentary group was created because the burden of regulation makes private enterprise less effective, it is a sign of the times because it indicates some sort of consensus of opinion about this burden, these implications and these socio-economic costs. To then extend, what I would like to hear about thereafter, would be a problem-solving mechanism which would seek to reduce this particular phenomenon, rather than to have people create or see difficulties while we are still struggling to devise such a mechanism. I am not saying that you have been difficult, but you have been primarily finding difficulties, even after consensus was reached.

I was listening to the comments of Mr. Crosby and of the other members of your committee. It is funny how we all agree on the burden of regulation and on the urgency of a reform. So, I said to myself, wow, we have reached a pretty complete consensus! Let us take a positive look at the solutions that could be immediately put forth to try to introduce corrective action. We may well be over optimistic in our representations; we are trying to go beyond the heavy-footed methods of the past. But we try to rationalize it by saying: we keep a realistic attitude to certain solutions which, in our opinion, could lead rather quickly to regulation. But what I would at least like to be sure of, is that our representations meet your views and coincide with your desire to bring about, as quickly as possible, solutions that would alleviate the burden of regulation and its well known effects, as least on the economic plane, in as much as we are involved as an organization.

Mr. Baril: Mr. Chairman, with your permission, Mr. Morin would like to reply to Mr. Crosby on the subject of the sunset law.

Mr. Morin: Mr. Chairman, Mr. Crosby first raised the question of an ombudsman or of a regulatory review office, and as I recall, he talked about a government secretariate. If he felt that we were opposed to a regulatory review governmental secretariate, it is because, if there was to be such an agency, it should at least have to report to the House of Commons and not to the government; it should, in other words, answer to M.P.'s, since, in our opinion, they should be involved in regulatory review and reform.

• 1555

Deuxième point concernant la sunset legislation. Effectivement, nous ne nous étions pas trompés sur notre interprétation. C'est en répondant au député de Laprairie, je crois, où on disait que beaucoup de projets de lois adoptés tendant de répondre à des situations d'urgence et immédiates et dès que le projet de loi est adopté et que le correctif est apporté, à ce moment-là, cette loi n'a plus sa raison d'être. Or, ce que l'on

My second point about sunset legislation is this: Our interpretation was indeed correct. It was in the reply to the M.P. from Laprairie, I believe, that it was said that many bills are passed to respond to urgencies. As soon as one is passed and corrective action is taken, there is no more reason for it to exist. What in fact happens frequently, is that the Government, in the ist quasi-generic sense of the word, that the House

[Text]

voit très fréquemment, c'est que le gouvernement, dans le sens quasiment générique du mot, le Parlement sanctionne facilement des avantages fiscaux pour une durée très limitée, mais rarement donne-t-il la même portée à d'autres lois qui imposent un comportement au secteur privé en général; c'est-à-dire que ces mesures-là semblent être adoptées de façon éternelle, alors que les avantages fiscaux sont de très courte durée, certains sont même mort-nés.

Mr. Crosby (Halifax West): I just want to make this clear to you, gentlemen and madam. My approach may leave something to be desired, but the points I am really trying to make are: one, with respect to over-all regulatory reform in the federal bureaucracy, I think it requires some mechanical action. I do not think it is enough to just say let us publish the regulations early and consult with interested persons, and so on. I think the federal bureaucracy in 1980 is such that you would have to have something inside that bureaucracy to deal with the matter of abuse of the regulatory authority, or what I think is abuse of the regulatory authority.

It bothers me that in carrying out a reform or recommending a reform, that we would not have the support of the Chamber of Commerce, with respect to a recommendation, for example, for a registrar of regulations or regulatory auditor or somebody who would perform these functions. In terms of dollars—as I say, there are billions being spent on regulations. I cannot become too upset about a regulatory office in the federal bureaucracy with a budget of \$100 million or something.

Second, on that point, those people are there anyway—there are five lawyers in the Department of Justice and six in the Privy Council office who draft regulations. There are 25 economists who think about them. What they do after that, I do not know, but they are there, do not worry—they are there.

The reason I brought up the sunset provision is this. A lot of people say, oh yes, sunset, that is like saying the Bank Act expires in ten years and you re-enact a new Bank Act. This is my version of sunset. It is an attitudinal thing. It is that regulations are brought in for the period of time to effect some specific purpose in relation to a government policy. That is what sunset is all about. Every one of them is supposed to fade out into the sunset when that particular policy has been implemented, and I cited air transport as an example. It is not the regulations that prevent you from importing dangerous goods into Canada—they do not have sunset provisions. It is really regulatory activity that should have sunset provisions.

I could go on, and on, and on, but let me tell you this, that there is no need, in my view, of government regulation today over the cablevision industry. There is just no need for it. They set it up to grant the licences, and you know all about how

[Translation]

of Commons is willing to approve tax benefits on a very short term basis; but it rarely allows other laws, which impose a particular comportment on the private sector in general, to have the same scope; in other words, these measures seem to be adopted to last for ever, while tax benefits are very short-lived, and some even are still-born.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mesdames et Messieurs, je tiens à vous préciser une chose. La méthode que j'emploie est peut-être discutable, mais les arguments que je vais présenter sont les suivants: Premièrement; en ce qui concerne une réforme générale de la réglementation dans la bureaucratie fédérale, je pense qu'il faut faire appel à certains mécanismes. Je ne pense pas qu'il soit suffisant de dire, publions les règlements très tôt, consultons les personnes intéressées, etc. J'estime qu'en 1980 la bureaucratie fédérale est telle que c'est au sein de celle-ci qu'il faudrait faire quelque chose pour régler la question de l'abus d'autorité en matière de règlements, ou du moins ce que je considère comme un abus d'autorité.

Il me déplaît de penser que lors de la mise en œuvre d'une réforme ou de la recommandation d'une réforme, nous n'aurions pas l'appui de la Chambre de commerce, dans le cas par exemple, où nous recommanderions la création d'un registraire des règlements ou d'un vérificateur de la réglementation ou de quelqu'un qui remplirait ces deux fonctions. En termes de dollars... , comme je l'ai dit, on consacre des milliards aux règlements. Cela ne me préoccupe pas trop qu'il y ait un bureau fédéral de la réglementation avec un budget de \$100 millions ou quelque chose d'approchant.

Deuxièmement, en ce qui concerne cette question particulière, ces gens-là existent déjà de toute façon; il y a cinq avocats au ministère de la Justice et six au bureau du Conseil privé qui sont chargés de préparer des règlements. Il y a vingt-cinq économistes qui sont chargés d'y réfléchir. Ce qu'il font après, je n'en sais rien, mais ils sont là, n'ayez crainte, ils sont bien là.

La raison pour laquelle j'ai invoqué la question de la limitation de durée est due au fait que beaucoup de gens disent, oh oui, la limitation de durée, c'est comme si on disait, la Loi sur les banques expire dans 10 ans et vous en votez une nouvelle. Voilà mon interprétation de la question. C'est une affaire d'attitude. Ces règlements sont mis en vigueur pour une période déterminée et dans certains buts bien précis en rapport avec une politique gouvernementale. C'est à cela que ça revient. Chacune de ces dispositions est sentée finir par s'effacer lorsque la politique correspondante a été mise en vigueur, et je vous avais donné l'exemple du transport aérien. Ce ne sont pas les règlements qui empêchent d'apporter des marchandises dangereuses au Canada, il n'y a pas de dispositions de limitation de durée dans ce domaine. C'est pourtant là une activité de réglementation qui devrait être agrémentée de telles dispositions.

Je pourrais continuer à infinitum, mais laissez-moi vous dire qu'à mon avis l'industrie de la télédistribution n'a actuellement aucun besoin de réglementation gouvernementale. Ce serait tout simplement inutile. Ils ont pourtant établi une réglemen-

[Texte]

they grant the licences. But once they decided that the licences were granted and you had your cameras bought and whatever else you needed to start transmitting, then they could have just turned off the tap and let it go. Five years down the road if it were in a mess, they could come back to try to straighten it out. But there is no need for these people to come to Ottawa, get renewal licences, with lawyers, with glossy briefs, and the whole thing, because we are paying for it. We are paying this, it is not they who are paying for it. Those are my points. Thank you.

• 1600

Le vice-président (M. Berger): J'aimerais poser quelques questions, si vous le permettez. D'abord, je vais commencer par la Chambre de commerce de la province de Québec.

A la page 5 de votre mémoire, vous préconisez un examen global de la réglementation de type économique et vous soumettez quelques objectifs. D'abord, un premier objectif pourrait porter sur l'élimination de la réglementation donnant lieu à des rentes de situation. Deuxièmement, il serait possible d'amorcer un processus de déréglementation dans des secteurs économiques qui ont maintenant atteint une certaine maturité. Un troisième objectif pourrait porter sur la simplification de la réglementation devant être conservée. Si je ne me trompe, quelques personnes qui ont travaillé sur la réglementation en Ontario surtout, nous ont recommandé de ne pas demander un tel examen global de la réglementation. Ils disent que cela serait une tâche presque impossible à accomplir. Est-ce que vous avez des commentaires à ce sujet?

M. Létourneau: Monsieur le président, si vous avez eu ce commentaire, c'est déjà une mesure de la gravité du problème auquel nous nous attaquons. Si déjà c'est une mission quasiment impossible, il faut tout de suite commencer à s'en occuper. D'ailleurs, vous savez les héros de cette série télévisée «Mission impossible» ont l'habitude de réussir leur mission impossible. Alors, pendant qu'ils réussissent encore, c'est peut-être le temps de le faire, parce que tout à l'heure cette mission sera encore plus impossible qu'aujourd'hui.

Nous avons fait un commentaire à la fin de notre mémoire au sujet du rapport qu'a préparé un bureau de lutte à la paperasse à Ottawa, je crois. Ce bureau de lutte à la paperasse à Ottawa a été créé par le gouvernement et nous en sommes très heureux, simplement pour arriver à éliminer un certain nombre de paperasse, c'est-à-dire des documents qu'on doit conserver pendant un certain temps. Et disons, afin d'éliminer des coûts d'entreposage de documentation qu'on conserve, on a essayé de déterminer laquelle on pourrait éliminer ou conserver le moins long temps possible et de cette façon économiser des frais. Alors, seulement pour en arriver à faire ces propositions-là, on a dû rédiger 400 pages de texte. Mais là, on a peut-être commencé à réaliser la mission impossible. Et on nous dit que le résultat de cet effort représente une économie de plusieurs millions de dollars au gouvernement \$200 millions de dollars à l'entreprise.

Alors, monsieur le président, notre réaction à cette suggestion que vous avez reçue de l'Ontario est la suivante: même si

[Traduction]

tation pour la délivrance des licences, et vous savez tous de quelle manière cela se fait. Mais une fois accordée la licence, une fois que vous avez acheté vos caméras et tout ce dont vous pouvez avoir besoin pour commencer les retransmissions, ils auraient pu s'en tenir là et laisser les choses marcher d'elles-mêmes. Cinq ans après, si cela ne marchait pas, ils auraient toujours pu revenir pour essayer d'arranger les choses, mais il n'est vraiment pas nécessaire que ces gens viennent à Ottawa pour faire renouveler leurs licences, avec tous ces avocats, ces beaux mémoires luxueusement présentés, et tout le reste, car c'est nous qui payons les frais. C'est nous qui payons, ce n'est pas eux. Voilà ce que je voulais dire. Merci.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would like to ask a few questions, if I may. I shall start with the Chambre de commerce de la province de Québec.

In page 5 of your brief, you recommend a global review of economic regulation and you focus on a few objectives. The first could be the elimination of regulations resulting in position annuities. The second would be to initiate a deregulation process in economic areas that have now matured. The third one could be the simplification of those regulations that will be retained. I believe that some people who worked on regulatory matters in Ontario more particularly, advised us against requesting a global review of regulation. They said that it would be an almost impossible task. Have you any comments to make on this?

Mr. Létourneau: The very fact that you mention this, Mr. Chairman, is an indication of the serious nature of the problem we are dealing with. If it is a quasi-impossible mission, all the more reason to start immediately. As you know, the stars of "Mission Impossible", on television, always succeed. So we had better not dally any more, or our mission will soon be even more impossible than it is to-day.

At the end of our brief, we make a comment about the report prepared by the paper burden control office in Ottawa, I believe. This office was created by the government, and we are glad that it was, for the sole purpose of eliminating some of the paper burden, that is to say, some of the document that must be kept for a certain amount of time. So, in order to eliminate warehousing costs, they tried to decide which documents should be disposed of or kept for a limited period. This simple proposition required a 400 pages rationale. However, it may have been the beginning of the successful completion of mission impossible. We are told that it has helped the government to save several million dollars, and private enterprise, 200 million dollars.

This, then, is our reaction to Ontario's suggestion, Mr. Chairman. Even if they tell you that it is an impossible

[Text]

on vous dit que c'est une mission impossible, nous vous disons, c'est la mesure de la gravité du problème auquel vous vous attaquez et si jamais on tient vraiment à le résoudre, bien, qu'on s'y attaque immédiatement et qu'on essaie tout de suite, parce que demain, cela va être encore pire.

Le vice-président (M. Berger): Je pense que des opinions sont différentes au sujet de l'objectif, et il faut bien considérer les moyens de procéder dans les prochaines années. En Colombie-Britannique, ils ont adopté une approche beaucoup plus globale que l'Ontario, ils ont créé un ministère de la déréglementation. Et un an après la création de ce ministère ils ont, par erreur, dissous une compagnie. On a dû reprendre la session parlementaire pour redonner vie à cette compagnie qui avait été dissoute. Alors, malheureusement cela a été la fin de ce ministère à cause de ce problème. Comme je l'ai dit, je pense que nous poursuivrons les mêmes objectifs sauf que si nous faisons des recommandations trop globales, peut-être que la moitié de ce qu'on dit ou peut-être même 90 p. 100 sera oublié. Alors, nous nous sommes penchés sur le processus de la réglementation pour essayer d'améliorer la réglementation future et ne pas trop s'emmêler dans tout ce qui est arrivé dans le passé.

• 1600

M. Létourneau: Nous sommes parfaitement d'accord avec vous, monsieur le président. D'ailleurs, vous le noterez, la priorité que nous avons faite dans notre mémoire et dans nos recommandations va vers une façon de faire qui touche principalement la nouvelle réglementation. Et c'est là qu'on peut commencer par réduire le flot, améliorer la qualité et mieux mesurer les impacts. C'est là qu'il faut commencer. Sur ce point, nous sommes d'accord avec vous, nous reconnaissons la difficulté d'attaquer globalement tout le problème, cela va de soi, mais il va falloir le faire quand même. Et là, c'est dans l'ordre des moyens que votre Comité pourra sans doute sélectionner ceux qu'il jugera les plus efficaces, et peut-être aussi, et on doit accepter cette dimension-là, les plus politiquement vendables.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Morin.

M. Morin: Si je ne peux ajouter à votre stock d'exemples un peu aberrants, je peux au moins vous en citer un qui est du Québec. Si ma mémoire est bonne, en fin d'année 1976 l'Assemblée nationale adoptait une nouvelle loi sur les alcools. Et après 4 ans, c'étaient toujours les règlements d'une loi qui avait été annulée qui étaient en vigueur, parce qu'on n'avait pas eu le temps de passer encore aux nouveaux règlements en vertu de la nouvelle loi. Cette loi a été remplacée par une autre depuis ce temps-là. La première a été annulée.

Mais, vous êtes un groupe de parlementaires qui doit faire rapport au Parlement, si je comprends bien?

Le vice-président (M. Berger): C'est cela. C'est exact.

M. Morin: Et peut-être que l'outil le plus utile que vous pouvez apporter à vos collègues parlementaires concernant la nouvelle réglementation, serait de dire que vous allez refuser d'examiner et de discuter d'un projet de loi tant qu'il ne sera pas accompagné de la réglementation qui doit en découler et

[Translation]

mission, our reply is that it is a measure of the seriousness of the problem that you are tackling, and if we really want to solve it, we had better confront it immediately, because to morrow will only make it worse.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think that opinions differ as to the goals and that we shall to give a lot of thought to possible approaches in the next few years. British-Columbia has adopted a much more global approach than Ontario. They created a department of Deregulation. A year later, they mistakenly dissolved a company. Parliament had to be recalled in order to revive it. That mistake was the death toll of that department, which was unfortunate. As I said before, our goals are the same, except that if we make recommendations which are too sweeping, fifty or even ninety per cent of what we have said will be forgotten. So, we have studied the regulatory process in order to try to improve future regulation and to avoid being bogged down by the errors of the past.

Mr. Létourneau: We fully agree with you, Mr. Chairman. You will notice that our brief and our recommendations give priority to an approach which is essentially geared to new regulations. This is the area where we can stem the tide, improve quality and get a better idea of the various impacts. This is where we must start. We agree with you that a global approach to the problem is difficult; that is obvious, but we shall have to do it, all the same. It will be up to your Committee to select the most effective means of doing it, and also, this is a fact of life, the most politically acceptable.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Morin.

Mr. Morin: I do not think that I can add to your collection of somewhat aberrant cases, but I can at least, give you an example provided by Quebec. If my memory serves me right, the National Assembly passed a new law on liquor at the end of 1976. Four years later, the regulations of the previous legislation were still being enforced, because there had not been enough time to switch to the new regulations under the new legislation. Since then, a new act, has come into force, and the first one was cancelled.

But, you are a group of M.P.s. who must report to the House of Commons, are you not?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): That is absolutely right.

Mr. Morin: The most useful tool that you could provide your colleagues with, regarding the new regulation, might be to declare that you will refuse to examine and to discuss a bill as long as it is not accompanied by the pertinent regulations and the cost-benefit study that we mentioned earlier. This

[Texte]

de l'étude coûts-bénéfices qu'on vous mentionnait plus tôt. C'est quelque chose qui est de votre ressort, si nous comprenons bien, puisque le gouvernement propose et les législateurs disposent.

• 1605

Le vice-président (M. Berger): Je ne voudrais pas me montrer trop abrupt à ce sujet, certaines personnes ont déjà préconisé une telle procédure. Certaines personnes trouvent irréaliste de bloquer toute réglementation sans l'accord du Parlement à cause de la quantité de règlements des situations urgentes, etc. De toute façon, il y a une autre procédure qui a été considérée et je me réfère à la proposition 8 de notre document de travail qui dit: que tous les règlements édictés en vertu de lois fédérales devraient automatiquement être examinés par un comité parlementaire compétent. On devrait peut-être ajouter à cela «par exception», parce que nous croyons que ce serait impossible d'examiner tous les règlements quand ils sortent, mais si le Parlement avait le droit ou si le Parlement avait le pouvoir, qu'il n'a pas actuellement, d'examiner tous ces règlements, mais «par exception.» Cela imposerait une certaine discipline dans la Fonction publique et inciterait les fonctionnaires à consulter le public. Si ces consultations n'étaient pas adéquates, certains pourrait se retrouver devant une commission parlementaire pour expliquer pourquoi ils n'ont pas fait ce qu'ils auraient dû faire. Comprenez-vous?

M. Phillips: Monsieur le président, il me semble que les législateurs partout dans le monde et surtout au Canada ont une tendance à penser lorsqu'ils ont un problème: on va adopter un projet de loi, on va écrire des règlements, puis ils pensent que le problème est réglé. Si j'ai bien compris vos commentaires, vous dites que si un comité parlementaire avait la responsabilité de reviser tous les règlements, notre pays serait presque paralysé. Alors c'est impossible d'agir de cette façon, il faut laisser passer tous ces règlements, puisqu'on a pas assez de temps.

D'un autre côté, les gens qui sont réglementés n'ont pas le temps de les lire non plus. Et il n'y a pas de mécanisme pour renforcer ces règlements. Alors, on semble dire: on est trop occupé au Parlement, on va laisser les fonctionnaires écrire ces règlements parce qu'on en a besoin. De toute façon, qui va les lire, qui va les respecter? C'est un point qu'on tente de démontrer aujourd'hui.

Le vice-président (M. Berger): Je pense qu'on a compris le message. L fait que ce Comité a été formé reflète que le message a été compris, sauf qu'il nous reste à trouver des solutions réalistes. La raison pour laquelle l'étude des règlements a été confiée à des spécialistes, c'est parce qu'à un moment donné les règlements sont devenus trop compliqués pour être étudiés par des généralistes comme les parlementaires. Dans des domaines comme la santé, les télécommunications, etc., je ne veux pas les énumérer tous aujourd'hui, il a été reconnu que c'était impossible pour des généralistes comme les parlementaires de comprendre ou d'étudier en profondeur toutes les implications de ces règlements. Mais on essaie de revenir un peu en arrière et de remettre les choses à leur place. Actuellement, on n'a aucun pouvoir pour étudier ces règle-

[Traduction]

comes under your mandate, we believe, since government proposes and legislators dispose.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would not want to be too blunt on the subject, but some people have already suggested a similar procedure. They find it unrealistic to stonewall all regulations without parliamentary approval, because of their number, of matters of urgency, etc. Be that as it may, another procedure which has been considered is the one outlined in recommendation 8 of our working paper: All regulations enacted in pursuance of federal laws should automatically come under the scrutiny of a competent parliamentary committee; one should even perhaps add "by exception", because we feel that it would be impossible to study all regulations when they are issued. But, if the House of Commons had the right, or the authority, which it does not at this time, to study all these regulations, but by exception, this would ensure a certain amount of discipline in the Public service and would encourage public servants to consult the public. If these consultations were inadequate, some of them might find themselves before a parliamentary committee and would have to explain why they had not done what they were supposed to do. Do you see what I mean?

Mr. Phillips: It seems to me, Mr. Chairman, that all over the world and especially in Canada, legislators tend to think that when they have to do is to pass a bill and to write some regulations to take care of the problem. If I understand your comments, you are saying that if a parliamentary committee had to undertake the review of all our regulations, the country would practically come to a standstill, and since it is impossible to do so, we might as well let all the regulations go through, for lack of time to study them.

On the other hand, those who are regulated do not have the time to read them, either. There is no mechanism to enforce these regulations; so, people seem to say: we are too busy in the House, so let the public servants write these regulations, because we need them. In any case, who is going to read them, who is going to comply with them? This is the point that some people are trying to make today.

Mr. Berger (Vice-president): I think that the message has been understood. The very creation of this Committee reflects this fact. All we have to do now, is to find realistic solutions. If specialists have been asked to study regulations, it is because these have become too complex to be studied by generalists, which is what M.P.s. are. In such areas as health, telecommunications, etc.—they are too numerous to mention—it has been recognized that it was impossible for generalists like the M.P.s to understand or to do an in-depth study of all the implications of these regulations. We are trying to backtrack a little and to put things in their proper perspective. Right now, we have no authority to study these regulations. If we could have a look, "by exception", at all these regulations when a problem arises, we might be able to impose the necessary discipline. I would now like to bring up other points; there is a lot to be said on this subject.

[Text]

ments. Si on avait ce pouvoir, «par exception», de voir tous les règlements, quand un problème est soulevé, on pourrait peut-être imposer la discipline nécessaire. J'aimerais continuer avec d'autres questions; on pourrait parler longtemps de ce sujet.

• 1610

Mr. Crosby (Halifax West): Pardon me, Mr. Chairman. I would like to respond to the suggestion that regulations be tabled when legislation is brought before Parliament. Actually, I agree with that suggestion. I think it is an excellent one. I think it is a real possibility—in fact, it is being done now, more and more, in Parliament. The committees to which a bill is referred quite often now ask for the regulations, where it is evident that the meat of the matter is going to be in the regulations rather than in the provisions of the bill. So I cannot see any objection to that as a general rule. You can make provision for emergency cases and for the situations which can come up. You are not going to destroy the nation's health or welfare by having a general rule; you can make the appropriate exceptions. I think it is a very valid suggestion. It is one I would like to recommend, too.

Thank you.

Mr. Philips: If I could just add a little to what I was saying, Mr. Berger was suggesting that some of these regulations are very complicated and need specialists to understand them. I think that is one of our problems. The people who are supposed to obey the law are not specialists; they are generalists too. I will use a field outside the normal federal competence: labour legislation, working conditions. In this province there is a regulation that says you are of course supposed to provide washrooms for your employees, and subsection (x) says if you use paper towels, you must have a certain size of container in the washroom to receive those paper towels when they have been used. I would like to suggest that maybe we should get back to a little le gros bon sens. The tradition of common law would say an employer is obliged to give his workers adequate conditions and it would not go around suggesting what size of waste-paper basket we have. That does not require a lot of technical advice, because different sizes of waste-paper baskets are made and it could go on and on and on. But if the legislator does not understand what the regulation is all about, I ask you, how can the person who is being regulated follow the rules?

Mr. Deniger: I want to reply to that.

Je pense que vous soulevez un point très... C'est un autre exemple dans une série d'incidents d'horreur qu'on nous apprend depuis qu'on parcourt le pays, mais ce que David a dit... Croyez-moi, je suis parmi ceux qui revendiquent le plus de pouvoirs possibles pour les députés et je suis certainement parmi ceux-là qui veulent revoir les règlements.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, M. le Président. J'aimerais donner mon avis sur la proposition en faveur de la présentation des règlements en même temps que du projet de loi au Parlement. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition, je la trouve excellente. C'est tout à fait du domaine des possibilités; en fait cela se fait de plus en plus souvent à la Chambre. Les comités qui sont chargés d'étudier un projet de loi demandent souvent maintenant qu'on leur communique également les règlements, lorsqu'il leur apparaît évident que c'est dans ces règlements que l'on trouvera l'essentiel et non dans les dispositions de la loi. d'une façon générale, je ne vois donc rien qui puisse s'opposer à cela. On peut également prévoir des dispositions particulières pour les cas d'urgence et dans certaines situations. Vous n'allez pas détruire la santé ou le bien-être d'une nation en imposant une règle générale; vous pouvez prévoir des exceptions appropriées. J'estime donc là qu'il s'agit d'une proposition très valable à laquelle j'aimerais également m'associer.

Merci.

M. Philips: J'aimerais ajouter quelques mots à ce que j'ai dit tout à l'heure. M. Berger faisait observer que certains de ces règlements sont très complexes et qu'il faut des spécialistes pour les comprendre. Je crois que c'est là un de nos problèmes. Les gens qui sont censés respecter la loi ne sont pas des spécialistes; se sont des généralistes eux aussi. Prenons un domaine qui sort de la compétence fédérale habituelle: la législation du travail, les conditions de travail. Dans cette province, il y a un règlement qui dit que vous êtes naturellement supposés fournir des salles de toilette à vos employés, et le sous-paragraphe (x) stipule que si vous utilisez des serviettes en papier, il faut que la salle de toilette soit équipée d'un panier d'une taille appropriée pour recevoir ces serviettes en papier après usage. Dans un cas pareil, je crois que nous ferions bien de refaire appel au gros bon sens. En droit coutumier on dirait que l'employeur est tenu d'assurer à son personnel des conditions d'hygiène acceptables et il ne serait pas question de fixer la taille de la corbeille à papier. Il faudrait pour cela faire appel à des tas de conseils techniques, parce qu'il existe des paniers de tailles différentes et cela pourrait continuer ad infinitum. Et si le législateur ne comprend rien au règlement, dites-moi comment diable celui qui est soumis à celui-ci peut s'y conformer?

M. Deniger: Je voudrais répondre à ce que vous venez de dire.

I think that the point that you are making is very... This is another example of the horror stories we have been regaled with since we started travelling all over the country, but what David just said... believe me, I am one of the people who are demanding that M.P.s be given maximum power, and I certainly belong to the groups of those who want to review regulations.

[Texte]

Mais là on a quasiment fini nos audiences. Dans deux semaines, on s'enferme, et là il faut qu'on ponde quelque chose. On est rendu au niveau des... pas au niveau des concepts, mais au niveau des solutions possibles. Soyez rassuré, monsieur Morin, ça va être des bonnes solutions, je suis certain. On veut être concrets et on ne veut pas arriver avec des solutions qui soient tellement vagues que le gouvernement pourra s'asseoir sur le rapport et ne rien faire.

J'ai sorti un document qui dit que ce n'est pas la première fois qu'un groupe de travail comme le nôtre est formé.

Dans les provinces, il y en a eu et, au fédéral, il y en a eu. Cela n'a jamais mené nulle part, avec ce résultat que vous avez bien raison, monsieur Létourneau, de dire qu'il y a tellement de réglementation que ça n'a plus de bon sens.

Alors, nous-autres, on s'est dit, les politiciens, si on décide de les revoir ces règlements, on va le faire. Maintenant, si Alcan et les gens, je ne sais pas moi, d'Industrie et Commerce, s'entendent pour une réglementation quelconque... Si vous êtes tous d'accord, quant à moi, c'est parfait.

Si vous n'êtes pas d'accord et si, effectivement, vous dites que ce n'est pas nécessaire, que c'est incompréhensible et que ça va vous coûter une fortune, à ce moment-là, on accepterait peut-être un concept comme celui de M. Crosby, avec un *ombudsman* qui se rapporterait directement à la Chambre des communes. Une autre solution possible serait d'aller aux comités du Parlement responsables, et dire: Écoutez, messieurs les députés, et monsieur le président du comité, cette réglementation-là, ça n'a pas de bon sens. Pouvez-vous faire enquête?

Ons, comme députés dans un comité, on a un budget, on a les chercheurs et on peut faire quelque chose. Mais demandez-moi pas de vous expliquer le *movement of dangerous goods*, parce que je ne le comprendrai jamais et je ne serai jamais capable de le faire.

Mais si vous me dites, par exemple, que cette réglementation-là n'est pas utile pour vous et que ça vous coûte 10 millions de dollars rien qu'en exécution, alors je dis: "Un instant!"

Alors, c'est exactement dans cette direction que je pense qu'on se dirige. Alors, je ne pouvais pas laisser tomber la remarque, à savoir que si on ne comprend pas, imaginez ce que vous comprenez pas vous aussi.

M. Létourneau: Monsieur le président, je suis très inquiet quand je vous entends dire que vous avez, à toutes fins utiles, été presque convaincu que les réglementations sont trop compliquées pour que les députés les considèrent.

M. Deniger: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

• 1625

M. Létourneau: Non, je parle des remarques qui ont été formulées par monsieur le président de la réunion, tantôt. Cela m'inquiète beaucoup parce que je pense qu'aucune réglementation ne devrait être trop compliquée pour être considérée par le véritable responsable, qui est le législateur. Aucune!

[Traduction]

But we are almost through with our hearings. In two weeks, we shall be working behind closed doors, and we shall have to come up with something. We have reached the stage... not the conceptual stage, but the stage of possible solutions. Do not worry, Mr. Morin, I am sure that they will be good solutions. We want to keep in touch with reality. We do not want to come up with solutions that will be so vague that the government will be able to simply sit on our report and do nothing about it.

I have dug up a document which states that this is not the first time that a working group such as ours has been put together.

Some were provincial, and some were federal, and they never got anywhere, so that you are quite right, Mr. Létourneau, to claim that there is so much regulation that it does not make any sense anymore.

So, we, the politicians, said to ourselves that if we decided to review these documents, we were definitely going to do so. Now, if Alcan and the people of, say, Trade and Commerce, come to an agreement on some sort of regulation... If you all agree with it, it is fine with me, too.

If you do not agree and if you effectively declare that it is not necessary, that it is incomprehensible, that it is going to cost you a fortune, then we might consider something like Mr. Crosby's suggestion of an ombudsman who would report directly to the House of Commons. Another possible solution would be to turn to the parliamentary committees involved and to say to them: Listen, gentlemen and Mr. Chairman, this regulation does not make any sense. Could you launch an enquiry?

As parliamentary members of a committee, we have a budget, we have researchers, and we can achieve something. But do not ask me to explain what that movement of dangerous goods is because I'll never be able to.

But if you tell me, for example, that this particular regulation is useless to you and that it costs you ten million dollars, just to implement it, I'll say: "Eh! Wait a minute."

That is, I think, what our approach is. So, I did not want to let that remark go by about the fact that if we do not understand, you can imagine what you do not understand either.

Mr. Létourneau: Mr. Chairman, I am very concerned to hear you say that, to all intent and purpose, you were almost convinced that regulations are too complex for M.P.s to take them into consideration.

Mr. Deniger: No, that is not what I said.

Mr. Létourneau: No, I am talking about the remarks made earlier by the chairman. This is most disturbing because I consider that no regulation should be too complex to be considered by the legislator, who has the real responsibility, none whatsoever!

[Text]

M. Deniger: Mais quand on parle de formules chimiques, par exemple, de produits toxiques . . .

M. Létourneau: Peu importe. À ce moment-là, à mon avis, il appartient aux législateurs de faire venir des spécialistes de l'autre côté, de les entendre et de rendre leur jugement tout comme un juge, dans un tribunal, le rendrait.

M. Deniger: On ne s'entend pas.

Le vice-président (M. Berger): Écoutez, monsieur Létourneau, je suis entièrement d'accord avec vous, mais il faut, comme j'ai dit, envisager des solutions réalistes. Il faut aller petit à petit. J'ai noté ici qu'il faut que j'obtienne le texte d'un dialogue qui a eu lieu en Chambre, l'année dernière, entre le ministre des Finances du temps, M. Crosbie, et M. Rae, le critique du NPD. Il était question de changements à la Loi de l'impôt sur le revenu ou c'était une motion des voies et moyens, et M. Rae, justement, a fait la même déclaration, à savoir que 99 p. 100 du temps, on ne connaît pas les implications de ce qu'on adopte en Chambre, de ce qu'on étudie en Chambre. Il a dit: «Monsieur Crosbie, vous êtes le ministre des Finances et vous ne comprenez pas ce que ce texte-là veut dire!» M. Crosbie a répondu: «Bien oui, je le comprends.» Alors, tout de suite, il a consulté les documents explicatifs qui lui ont été préparés par son ministère et il les a cités textuellement.

Alors, quand on dit qu'on ne comprend pas peut-être toute la réglementation . . . Nommez-moi une personne au Canada qui comprend tout ce qu'il y a dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Alors, j'ai quelques petites questions à vous poser.

• 1625

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I just want to respond to something Mr. Philips said with respect to work—labour legislation—Mrs. Hooper has returned, so I'm sorry she has—but it's getting so even in a small law firm like we operate, that if you want to terminate a secretary's employment because she's not competent, you sort of start other solutions like finding her a husband, or getting her to move to another part of the country, or whatever because you just don't—you just don't fire anybody any more unless you want to spend—I don't know what you do. I don't know what to do with my own advice, we haven't got any. so . . .

Thank you.

Le vice-président (M. Berger): Alors, à la page 12 du document de la Chambre de commerce du Québec, vous parlez là encore d'une commission. Vous suggérez la création d'une commission parlementaire pour étudier les nouveaux règlements. Un des premiers éléments que pourrait étudier ou pourrait considérer cette commission serait l'adéquation entre les normes proposées et les résultats d'une étude coûts-bénéfices.

Vous dites que les coûts imposés aux entreprises visées ou à l'économie peuvent aussi être facilement évalués. Est-ce que vous avez des connaissances dans les études coûts-bénéfices? Parce que les fonctionnaires nous disent que, parfois, la méthodologie n'existe pas pour faire des études coûts-bénéfices. Ils disent par exemple qu'on ne peut pas placer une

[Translation]

Mr. Deniger: But when we are dealing with chemical formulae, for example, or with toxic products . . .

Mr. Létourneau: It does not matter. In such cases, it is up to the legislator to call in specialists, to hear them, and to reach their decision, just like a judge in court.

Mr. Deniger: We have a disagreement, there.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Listen, Mr. Létourneau, I fully agree with you, but, as I said before, we have to look for realistic solutions. We must proceed slowly and progressively. I have a note here to remind me to obtain a transcript of a dialogue that took place last year between the Minister of Finance, Mr. Crosbie, and Mr. Rae, the NPD critic. It was about changes to the Income Tax Act, or about the motion on ways and means, and Mr. Rae made exactly the same statement, namely, that 99 per cent of the time, M.P.s do not know the implications of the text they have passed or are studying in the House. He said: "Mr Crosbie, you are the minister of finance and you do not understand what this text means." Mr. Crosbie replied: "But of course, I understand it." So, he immediately checked the briefing documents prepared by his department and quoted their contents.

So, when they say that they may not understand all regulations . . . Just name one person in Canada who understands every detail of the Income Tax Act. I have a few questions to ask, too.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je voudrais simplement répondre à ce que M. Philips a dit à propos de la législation du travail . . . M^{me} Cooper est revenue, et je regrette qu'elle ait . . . mais nous sommes arrivés à un point tel que même dans un petit cabinet juridique tel que le nôtre, si vous voulez congédier la secrétaire parce qu'elle est incompétente, vous commencez par chercher toutes sortes d'autres solutions telles que lui trouver un mari, ou lui trouver un poste ailleurs au Canada, ou n'importe quoi d'autre parce que vous ne pouvez tout simplement plus mettre quelqu'un à la porte de nos jours à moins d'être prêt à dépenser . . . Je ne sais pas ce que vous faites. Je ne sais pas que faire de mes propres conseils, nous n'avons rien . . .

Merci.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Page 12 of the brief of the Chambre de commerce du Québec, you suggest the creation of a parliamentary committee that would study new regulations. One of its first tasks could be an analysis of the adequation between the proposed standards and the findings of the cost-benefit study.

According to you, costs to the concerned companies or to the economy could be easily assessed. Are you well versed in cost-benefit studies? Because public servants tell us that there are times when there is no existing technology to conduct much studies. For example, they say that the value of a human life cannot be quantified, or some such thing. They say that a

[Texte]

valeur sur une vie humaine, ou quelque chose comme cela. Il disent qu'il faut alors plutôt faire des études de *cost effectiveness* par rapport aux études de coûts-bénéfices. Est-ce que vous avez des connaissances dans cette méthodologie?

[Traduction]

cost effectiveness study is more useful than a cost-benefit study. Do you know anything about this?

• 1630

M. Morin: Alors, monsieur le président, c'est un commentaire qui nous a fréquemment été fait, celui de l'impossibilité, surtout dans le domaine social, de faire des études coûts-bénéfices.

Pourtant, alors que c'est peu développé au Canada, il y a beaucoup d'études de méthodologie qui ont été réalisées aux Etats-Unis. Entre autres il y en a certaines que nous avons consultées auprès du *American Institute for Enterprise*. Nous avons examiné certains de leurs travaux. Il y en a aussi dans plusieurs universités dont *Stanford*, si ma mémoire est bonne, ainsi que *Cornell* et *Harvard*, qui sont trois sources que nous avons consultées. Effectivement, il est non seulement possible de faire de telles études coûts-bénéfices, mais elles se font actuellement pour le Congrès américain. Alors, ce n'est plus simplement le *cost effectiveness*, mais les coûts-bénéfices, c'est-à-dire qu'il est possible de quantifier les bénéfices sociaux par rapport aux coûts impliqués par l'application sur les administrés.

Je vous signale en passant, très concrètement, que c'est ce qui milite le plus, actuellement au Congrès, en faveur de soustraire à l'application des critères d'inspection sous le *OHSA—Occupational Health and Safety Act* entreprises de moins de 10 employés.

C'est précisément une étude coûts-bénéfices, et non pas de *cost effectiveness*, qui sous-tend la proposition au Congrès d'exclure les entreprises de moins de 10 employés de l'application des dispositions concernant l'inspection sous le *OHSA*.

Le vice-président (M. Berger): A la page 7, mais cette fois-ci du mémoire de la Chambre de commerce du district de Montréal, vous proposez:

un budget annuel spécifique aux organismes de réglementation qui inclurait deux éléments nouveaux. D'abord, le paiement de sommes forfaitaires pour les demandes d'information.

D'abord, combien vous exigeriez? Est-ce que c'est vraiment une recommandation pratique?

M. Vallerand: Nous, on la considère pratique, parce que, sous-entendu, c'est un mécanisme qui devient une mécanique de censure. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'esprit de cette recommandation-là. Elle est formulée en termes de coûts alternatifs ou de coûts d'opportunités. C'est cela l'essence même de la proposition.

Nous, on prétend, toujours en mettant l'accent sur le rôle de l'entreprise privée, qu'il en coûte à l'entreprise d'être assujettie à une réglementation qui l'oblige à répondre à une demande d'information de la part de ceux qui réglementent. Dans le cas présent, on pense surtout en fonction des gouvernements comme tels.

Donc, on se dit que si une personne ressource, au sein d'une entreprise, consacre une partie de son temps à répondre à des

Mr. Morin: We have often been told, Mr. Chairman, that it is impossible to conduct cost-benefit studies, especially in the social field.

Yet, although the methodology is not very developed in Canada, many studies have been completed in the United States. We have had a look at some of them at the American Institute for Enterprise. They are also conducted in several universities, including Stanford, as I recall, as well as Cornell and Harvard, which we have consulted. Not only are these cost-benefit studies possible, a study on the American Congress is currently taking place. So, we are not only talking about cost effectiveness, but about costs and benefits, which means that it is possible to quantify social benefits in relation to the costs involved in the implementation of regulations.

I would like to point out, as a concrete example, that this is the best argument of the recommendation made to Congress, in favour of the exclusion of companies with less than ten employees from being subjected to the inspection standards of the occupational Health and Safety Act.

This is provided by a cost-benefit study, and not a cost effectiveness study.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Page 7 of the brief submitted by the Chambre de commerce du district de Montréal, you recommend:

a specific annual budget for regulatory agencies which would include two new elements. First, the payment of lump sums to cover the cost of information requests.

What figure do you have in mind? Do you really think this is a practical recommendation?

Mr. Vallerand: We believe it is, because its secondary effect is to act as a censoring tool. It is in that spirit that we have made this recommendation, which is expressed in terms of alternate costs or opportunity costs. That is what it is all about.

We contend, still from the viewpoint of the role of private enterprise, that it is a burden for a private company to be subjected to regulations that compel it to respond to all enquiries emanating from regulators. We are primarily thinking in relation to governments as such.

So, we feel that when a contact person, within a company, devotes some of his time to responding to government enquiry

[Text]

demandes gouvernementales à cause de l'incidence d'une réglementation qui affecte cette entreprise-là, il y a là un coût alternatif, un coût d'opportunité. On veut qu'on fasse en sorte que ce coût-là soit remplacé, sous une forme ou sous une autre. En fait, c'est un mécanisme de censure davantage... Je ne pense pas qu'on puisse la concevoir à l'intérieur d'un budget global pour le moment. Mais ce serait une incidence qui permettrait, justement dans le même sens que la recommandation de la Chambre de commerce provinciale, quand on fait des analyses coûts-bénéfices d'une réglementation quelconque, d'en faire peut-être un des éléments des coûts, ce temps et ces ressources d'une entreprise qui sont utilisés quotidiennement à répondre à ces exigences découlant de la réglementation. C'est dans cet esprit-là.

• 1625

Le vice-président (M. Berger): Mais quand vous dites que c'est... quel est le mot que vous avez employé? Un «mécanisme de censure». Est-ce que cela serait juste utilisé comme alternative ou quelque chose comme cela? Est-ce que c'est Tex Enemark qui a déjà recommandé cela? Il y a des personnes qui nous ont déjà recommandé d'instaurer une telle recommandation ou de recommander la mise en œuvre d'un tel système tout de suite.

M. Vallerand: Je présume que ces demandes-là provenaient d'entreprise ou de secteurs industriels qui connaissaient très très bien ces incidences économiques là et qui étaient capables d'y accoler un budget en disant: «Il nous en coûte tant, nous, comme entreprise ou comme association»

Le vice-président (M. Berger): C'était plutôt un monsieur qui disait, comme vous avez dit, que pour remplir telle ou telle formule, cela prend tant de temps de secrétariat, tant de temps de cette personne qui est payée \$20,000 par année, et si cela coûte 200 dollars, le ministère serait obligé de verser 200 dollars à la compagnie qui fournit la documentation.

M. Vallerand: Oui, c'est cela. C'est l'esprit de la recommandation, sauf qu'on ne peut pas la quantifier. Il serait utopique de vouloir la quantifier spécifiquement à l'acte ou autrement. Dans une analyse de coûts bénéfiques, et c'est un peu l'esprit sous-tend cela, il serait facile de déterminer qu'une réglementation qui touche tel secteur industriel, qui regroupe tant d'entreprises, va générer tant de demandes et va engager tant de ressources d'une entreprise.

Donc, cela se traduit par un coût X. Donc, si on veut adopter cette réglementation-là, qu'on soit bien au courant de cela. Ce sera le coût qu'on devra payer à l'entreprise privée pour qu'elle se...

Le vice-président (M. Berger): Alors, vous le concevez plutôt dans le cadre d'une analyse de coûts-bénéfices?

M. Vallerand: Sûrement.

Le vice-président (M. Berger): Ensuite, vous dites «une estimation des coûts.» Est-ce que c'est au niveau de l'ensemble des entreprises visées par la réglementation?

M. Vallerand: Oui, visées par la réglementation.

[Translation]

ries, because of the regulations to which his firm is subjected, the exercise involves alternate, or opportunity costs. We would like to have this cost replaced one way or the other. In fact it is more of a censoring mechanisms. I do not think that is could be integrated in to the global budget for the time being. However and the same recommendation appears in the brief by the provincial chamber of commerce then one performs a cost-benefit analysis of some regulation, this might be included a cost-benefit analysis of some regulation, this might be included as one of the components of the costs, as well as those resources of a company which are used on a daily basis to comply with regulatory requirements. This is our viewpoint.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): But when you say that it is... what was the word you used? A "censoring mechanism". Would it only be used as an alternate tool, or something of the kind? Was it Tex Enemark that made a similar recommendation? Some people already suggested to us to make this recommendation and to ask for its immediate implementation.

Mr. Vallerand: I assume that these requests came from companies in the industrial field, which were well aware of the economic impact and which were capable of producing a relevant budget and to claim: "This is how much it costs our company, or our association".

The Vice-Chairman (Mr. Berger): More probably, it was a gentleman who said, as you did yourself, that to fill in a particular form, it takes so much time in secretarial services, so much of the time of this \$20 000 a year employee, and if it amounted to \$200, the ministry would have to pay the same amount to the company that provided the information.

Mr. Vallerand: That is so. That is the spirit of the recommendation, although it cannot be quantified. It would be pure utopia to try to do so in relation to each act, or otherwise. In a cost-benefit analysis, and that is the underlying concept to all this, it would be easy to determine that a regulation which applies to a specific industrial area including X number of companies, will generate X number of requests and will require the commitment of X resources of a particular company.

The whole thing amounts to X dollars in cost. So, if we want to adopt this type of regulation, we must be fully aware of the fact. This will be the cost that will have to be paid to private enterprise for it to...

The Vice-Chairman (Mr. Berger): So, you could see this taking place within the framework of a cost-benefit analysis?

Mr. Vallerand: Certainly.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Further along, you write about a "cost-estimate". Does this apply to all the companies the regulation is aimed at?

Mr. Vallerand: Yes, indeed.

[Texte]

Le vice-président (M. Berger): Il s'agit plutôt des coûts d'exécution, autrement dit.

M. Vallerand: Notre notion de coûts est plus globale que cela. Je pense qu'il faudrait se pencher sur une analyse du coût à l'acte pour déterminer, une fois la réglementation passée, ce qu'elle en coûte à l'entreprise comme telle. Je ne veux pas entrer dans les éléments de méthodologie, de définitions du coût, parce qu'on ne s'en sortira pas. Comme la Chambre de commerce provinciale le mentionnait, il y a des expertises dans ce sens-là, il y a des méthodologies.

Il y aurait lieu aussi d'examiner ce qu'on appelle plus globalement le coût alternatif, le coût d'opportunité. Un coût alternatif, un coût d'opportunité, c'est plus «globalisant» qu'un coût comptable. Il y aura sûrement un coût comptable à priori, au départ, pour le calcul. Il y aura aussi le coût qui va au-delà du coût comptable comme tel.

M. Baril: Monsieur le président, une simple observation rapide. Dans mon entreprise, qui est une petite entreprise, on considère que cela prend une personne presque à plein temps tout simplement pour remplir les formulaires de tous les gouvernements.

Les rapports à chaque mois, les demandes d'information qui nous viennent continuellement, les statistiques, tout ce que vous voulez, dans une petite entreprise comme la mienne, cela coûte au moins 10,00 dollars simplement pour répondre aux demandes des gouvernements. Et je n'ai même pas 50 employés.

M. Vallerand: Alors, monsieur le président, c'est dans cet esprit-là que cette proposition est faite.

Mlle Hooper: Excusez-moi, monsieur le président, ce qui est plus frustrant, en ce qui concerne ce dont M. Baril nous parle, c'est que, dans mon organisation, la même chose se présente. On a des obligations créées par les règlements du gouvernement, on les suit, mais le gouvernement n'a pas encore trouvé le moyen d'être certain que tout le monde de l'industrie suit la réglementation telle qu'indiquée par la loi et prenne action contre ceux qui ne la suivent pas.

Alors, nous sommes on est une petite «poignée de monde» qui suivons le règlement, mais on n'a pas encore trouvé le moyen de faire la police pour la réglementation et voir à ce que cela soit fait généralement. C'est très frustrant pour la petite entreprise.

M. Deniger: Je voudrais juste, parce qu'on va terminer, lire un paragraphe pour les comptes rendus, sur la réglementation. Si vous me le permettez, je vais le faire en anglais, parce que cela démontre un petit peu l'étendue du problème de réglementation.

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): In other words, we are talking about operational costs, aren't we?

Mr. Vallerand: We have a more global interpretation of costs than that. I think that we should concentrate on a cost analysis for every individual action in order to determine, once the regulation has been passed, how much it costs private enterprise as such. I do not want to go into questions of methodology, of cost definitions, or we shall never see the end of it. As it was mentioned by the Chambre de commerce provinciale, expert studies and methodological approaches exist on the subject.

It would also be worthwhile to study the more global concept of alternate cost, of opportunity cost. Such costs are more "encompassing" than accounting costs. Surely, any calculation starts with accounting costs, but their scope is exceeded by other types of costs.

Mr. Baril: Mr. Chairman, just a quick word, if I may. In my company, which is a small one, we consider that it almost takes a full-time person simply to complete the forms sent by all levels of government.

Monthly reports, requests for information which keep coming in all the time, statistics, and anything else you can think of, compels a small company like mine to lay out at least 10 000 dollars, just to reply to these government requests. And I have less than 50 employees.

Mr. Vallerand: So this is the spirit in which we have presented this recommendation, Mr. Chairman.

Miss Hooper: I may add, Mr. Chairman, that the most frustrating thing about what Mr. Baril described, is that the same thing is taking place in my company. We have to face demands which are created by government regulations, and we honour them, but the government has not managed yet to find a way to make sure that everybody in the industry complies with the regulations set up by legislation and to take action against the offenders.

So, there is a small handful of us that abide by these regulations, but nothing has been done to ensure that they be complied with everywhere. It is very frustrating for small enterprises.

Mr. Deniger: We are almost through, so I would just like to read a paragraph on regulation for the minutes of this meeting. I shall do it in English, if you don't mind, because it will give you an idea of the pervasiveness of the regulatory issue.

• 1640

The struggle to regulate—and the high cost to society—constitutes a saga that is as old as time. In 2200 B.C., the code of Babylonian King Hammurab stated starkly, "If a builder builds a house for a man and does not make its construction firm, and the house collapses and causes the death of the owner of the house, that builder shall be put to death." That

Les efforts pour établir une réglementation—et la lourde charge que cela représente pour la société—constituent une véritable saga dont les débuts remontent dans la nuit des temps. En 2200 avant Jésus-Christ, le code du Roi babylonien Hammurab déclarait froidement, «Si un maçon construit une maison pour un homme et s'il ne la construit pas solidement, et

[Text]

was consumer protection on a scale unimaginable to dwellers in the 20th century. The rules and procedures were clear to all. There was no paperwork. The regulation was a success in all respects—except that the society died.

M. Vallerand: Est-ce que vous voulez nous indiquer par là que c'est l'une des recommandations que vous allez faire dans ce rapport?

M. Deniger: Non, mais tout ce que je puis vous dire, c'est que c'est avec énormément de sérieux qu'on entreprend cette tâche qui n'est peut-être pas une mission impossible mais qui, si on ne la faisait pas immédiatement ne serait faite, peut-être, que dans dix ans. C'est dans cette optique-là qu'on s'y attaque. Je vais vous laisser au président, pour le mot de la fin.

M. Morin: Monsieur le président, peut-être qu'avant de conclure,...

Le vice-président (M. Berger): Oui, je voulais vous demander si vous aviez une conclusion.

M. Morin: Il y en aurait peut-être une à faire, mais je ne voulais pas aller tout à fait dans la conclusion tout de suite, si vous me permettez simplement une courte intervention.

On a traité de la distinction entre la réglementation économique, la réglementation sociale, tout cela. Je ne sais pas si vous avez remarqué, mais nous avons aussi parlé plus particulièrement d'une distinction à établir entre les normes de performance, c'est-à-dire les objectifs à atteindre, et les normes de conformité.

J'en reviens maintenant à la question que vous souleviez tantôt concernant les études de coûts-bénéfices. Je voudrais faire un lien avec cela parce qu'il y a deux choses qui coûtent cher à l'entreprise ou au secteur réglementé.

D'abord, les normes de performance, il faut s'assurer qu'elles ne sont pas au-delà de la technologie disponible ou trop tatillonnes.

Pour ce qui est de la question des normes de conformité, ce que M. Phillips appelait tantôt la question de la définition des poubelles à papier, cela coûte aussi très cher à l'entreprise. Simplement pour vous laisser avec un exemple, je m'en veux quasiment de le faire, mais il y a en Californie, sous leur loi de la protection de l'environnement, d'abord des normes de performance qui sont acceptées généralement. Elles sont peut-être un peu trop sévères, mais ils ont des conditions bien particulières en Californie.

En ce qui concerne les normes de conformité, je ne sais pas si vous êtes au courant, mais l'entreprise a le choix entre investir elle-même dans son équipement pour maintenir ou ne pas augmenter le taux de pollution résultant de ses opérations immédiates ou encore de trouver une solution alternative en diminuant d'autres sources de pollution dans le rayon de l'étude d'impact et elle a le choix de la solution la moins coûteuse.

M. Deniger: Alors, c'est le bottom line qui compte en fait.

M. Morin: C'est le bottom line qui compte.

[Translation]

que la maison s'écroule et provoque la mort de son propriétaire, ce maçon sera mis à mort.» Voilà un genre de protection du consommateur qui est inimaginable pour les occupants de logements au 20^e siècle. Les règles et procédures étaient claires pour tous. Il n'y avait aucune paperasse. Le règlement était une réussite à tout point de vue—à part que cette société a disparu.

Mr. Vallerand: Are you trying to tell us that this is going to be one of your recommendations?

Mr. Deniger: No, but what I can tell you is that we are tackling this task with the utmost sense of dedication. It may not be a "mission impossible", but if we do not start it now, nothing might be done for the next ten years. This is our approach to the issue, and I shall leave our president say the final words.

M. Morin: Mr. Chairman, before the meeting is adjourned, I might perhaps...

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Yes, I wanted to ask you if you wanted to say something as a conclusion.

Mr. Morin: Before doing so, I would like to add a few comments.

We discussed the distinction between economic regulation, social regulation, and so on. I do not know whether you noticed it, but we also discussed, more specifically, the possibility of establishing a distinction between performance standards, that is to say, the goals to be reached, and compliance standards.

I shall now revert to the issue you raised earlier about cost-benefit studies. I would like to establish a relation between the two questions because both of these things cost a lot of money to private enterprise or to the regulated sector.

First of all, we must make sure that performance standards do not exceed the capacity of current technology, or that they are too meddlesome.

As for compliance standards—what Mr. Phillips just called the paper basket definition issue—they also are very costly for private enterprise. To conclude with an example—I shouldn't, but I'll indulge myself—under the Californian environmental protection legislation, there are generally accepted performance standards. They may be a bit too strict, but California has to face its own particular problems.

As far as compliance standards are concerned, I do not know if you are aware of it, but private enterprise has the choice between investing into its own equipment in order to stabilize the amount of pollution resulting from its current operations, or finding an alternate solution by reducing other sources of pollution within the area covered by the impact study, and it is free to choose the less costly solution.

Mr. Deniger: So, what really counts is the bottom line.

Mr. Morin: Yes, it does.

[Texte]

Alors, c'est un aspect que vous n'avez pas soulevé aujourd'hui que je voulais simplement vous apporter pour considération dans votre réflexion et vos délibérations. Il faut bien surveiller cette distinction à établir entre les normes de performance et les normes de conformité.

Le vice-président (M. Berger): J'ai préparé quelques mots pour mes conclusions et j'avais justement noté cette distinction que vous avez soulevée. C'est une distinction très importante.

M. Baril: Monsieur le président, je ne veux pas être tellement long. Je veux conclure tout simplement en disant qu'on a mentionné presque tout. On dit que la petite et la moyenne entreprise, en général, est la plus pénalisée parce qu'elle a beaucoup de difficulté à s'adapter. M. Létourneau a donné tout à l'heure des moyens de faire des économies en disant combien cela coûte pour répondre aux demandes du gouvernement. Si on économisait seulement \$1, ce serait déjà pas mal intéressant. Alors, on est bien heureux de vous avoir présenté nos documents comme on l'a fait au gouvernement du Québec. Si on réussissait à obtenir quelque chose des deux paliers de gouvernement, on serait bien satisfait. Alors, au nom de tous, merci beaucoup de nous avoir reçu et merci à ceux qui nous accompagnaient.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Douville, est-ce que vous aimeriez . . .

M. Douville: Je pourrais peut-être juste ajouter un petit grain de sel pour terminer.

On parlait du législateur tout à l'heure. Je pense que ce qui est important, c'est d'arrêter cet élan qui fait qu'actuellement, l'entreprise privée s'inquiète de moins en moins de ce que le législateur passe comme loi pour s'inquiéter de plus en plus de la réglementation que les fonctionnaires feront peut-être après, et qui sont beaucoup plus pénalisantes et beaucoup plus inquiétantes que la loi elle-même, très souvent.

Ce sont mes seules conclusions, monsieur le président.

• 1645

Le vice-président (M. Berger): Merci. Alors, j'aimerais remercier les représentants des deux Chambres de commerce de leurs mémoires et de commentaires réfléchis aujourd'hui.

Je pense que le commencement d'une solution au problème de la réglementation est la philosophie de base que vous préconisez dans le livre, ici. Je n'ai pas eu l'occasion de le lire, mais je pense que le titre est assez formel: *L'État, limites et directions*.

Je pense qu'il y a des limites à ce que l'État peut accomplir. Il faut faire confiance à la concurrence, à la compétition, pour régler certains de nos problèmes.

Vous avez mentionné l'érosion du pouvoir législatif. C'est quelque chose qui a été mentionné par, je dirais, toutes les compagnies qui ont soumis des études à notre Comité. C'est peut-être quelque chose qui va aider la cause de la réforme parlementaire parce que, jusqu'ici c'était peut-être quelques députés, qui se plaignaient du fait que l'exécutif ou la Fonction publique était devenue trop grande. Mais maintenant, on a vu, lors de nos audiences, que l'industrie privée comprend ce

[Traduction]

This is an issue which you did not raise today, and I simply wanted to ask you to consider it during your hearings and in the course of your examination of the whole problem. One must keep a sharp eye on the distinction between performance standards and compliance standards.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I have prepared a brief conclusion and I had precisely noted this very important distinction.

Mr. Baril: Mr. Chairman, I do not want to take too much of your time. My conclusion will be that we have covered practically everything. Small and medium-sized companies are generally considered to be more victimized because they find it very difficult to adapt. Mr. Létourneau suggested some means of saving money when he told us how much it costs to respond to government queries. Even if we only saved one dollar, it would still be worth it—We are glad that we had the opportunity to present our brief to you, as we did before to the Quebec government. We would be quite gratified if our requests were heeded by both levels of government. So, on behalf of my colleagues, I would like to thank you for hearing us, and I would also like to express my thanks to the people who accompanied us.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Douville, would you like to . . .

Mr. Douville: I would like to add my two cent's worth, if I may.

We were talking about the legislator, a moment ago. I think that what really matters is to curb the tendency of private enterprise to pay less and less attention to the laws passed by the legislator and to worry more and more about the regulations which may later be concocted by the public servants, and which often are much more burdensome and dangerous than the legislation itself.

I have nothing else to add, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. I would also like to thank the two representatives of the Chambres de commerce for their briefs and their thoughtful comments.

I think that the beginning of a solution to the regulatory issue may be found in the basic philosophy that you express in this book. I have not yet had the opportunity to read it, but its title speaks for itself: *L'État, limites et directions* (The State, its limits and directions).

I think that there are limits to what the State can achieve. We must rely on competition to solve some of our problems.

You alluded to the deterioration of legislative power. This was emphasized, I believe, by all the companies that submitted a brief to our Committee. This might be a positive contribution to parliamentary reform because up to now, only a few MP's have complained about the excessive development of the Executive or of the Public service, but our hearings have shown that private enterprise understands the problems and supports a sweeping parliamentary reform.

[Text]

problème et appuie une réforme parlementaire qui serait assez fondamentale.

Si je peux terminer avec un autre commentaire, je dirais que nous aimerions avoir, si possible, des exemples concrets des problèmes auxquels vous faites face.

Le problème soulevé par M^{lle} Hooper et puis, dernièrement, par M. Philips, ce genre d'exemples nous aiderait beaucoup parce que c'est en donnant des exemples comme cela que nous serons capables d'écrire un rapport qui ne va pas laisser indifférents ceux qui le sont.

Alors, si vous pouvez vous pencher sur cette question et si vous avez d'autres exemples à nous soumettre, on aimerait bien que vous le fassiez. Alors, sans plus tarder, je vous remercie encore une fois pour votre contribution à notre travail.

On va prendre une pause d'à peu près cinq minutes et, ensuite, on va entendre l'Association des consommateurs de la province de Québec.

Merci beaucoup.

• 1648

• 1702

Le vice-président (M. Berger): A cette audience publique du Comité spécial sur la réforme de la réglementation, nous avons devant nous maintenant des représentants de l'Association des consommateurs du Canada, M^{me} Niquette Delage, vice-présidente du Conseil canadien de surveillance des industries réglementées, et M. James A. Robb, membre de ce conseil.

Je demanderais à M^{me} Delage de faire une déclaration préliminaire. Merci.

Mme Niquette Delage (vice-présidente, Conseil canadien de surveillance des industries réglementées): Messieurs, permettez-moi de vous présenter M^c James Robb, représentant du Québec au sein du Conseil canadien de surveillance des industries réglementées connu, dans le reste du Canada, comme étant *The Regulated Industries Policy Board*, ou plus familièrement, *The RIP Board*. Mais, attention, ce n'est pas lui qui vous adressera d'abord la parole. Ce sera moi. Mon nom est Niquette Delage, et je suis ici à titre de membre de l'Association des consommateurs du Canada qui compte, au Québec, 14,000 membres.

Comme vous le savez peut-être, notre association est intimement liée au développement du consommateurisme et de la protection du consommateur en cette province où elle s'est implantée en 1947. Grâce à sa présence, à son action et aux pressions qu'elle a exercées, depuis 33 ans, notre association a amené les gouvernements à prêter attention aux consommateurs à qui ils ont, de façon spécifique, consacré des législations de plus en plus contraignantes pour le monde des affaires, et aussi, il faut bien l'admettre, de plus en plus paternalistes à l'endroit des consommateurs eux-mêmes.

S'il faut maintenant viser à un juste équilibre, et c'est celui que nous préconisons, il n'en demeure pas moins que la

[Translation]

To conclude with another observation, I would say that we would like to have, if possible, concrete instances of the problems you are confronted with.

The issue raised by Miss Hooper, then by Mr. Philips, provided us with the type of examples that would be most helpful, because if we could use them, we would be able to write a report that will arouse the interest of its readers.

So, if you can give it some thought, and if you have other examples to provide, we would be most grateful to you. One more, I would like to express my thanks for your contribution to our work.

We shall now take a five-minutes break, then we shall hear the Association des consommateurs de la province de Québec (Quebec Consumers Association).

Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): This is a public hearing of the Special Committee on Regulatory Reform. We shall now hear the representatives of the Consumers' Association, Mrs. Niquette Delage, Vice-president of the Regulated Industries Policy Board, and Mr. James A. Robb, member.

I will ask Mrs. Delage to make an opening statement. Thank you.

Mrs. Niquette Delage (Vice-president, Canadian Consumers' Association): Gentlemen, I would like to introduce Mr. James Robb, Quebec representative on the Regulated Industries Policy Board, more commonly known as the RIP Board. But I shall be the first speaker, not him. My name is Niquette Delage, and I represent the Canadian Consumers' Association which has 14 000 members in Quebec.

As you may know, our Association has close ties with the development of consumerism and consumer protection in this province, where it was established in 1947. Thanks to its presence, its action and the pressures it has exerted for 33 years, governments have had to pay closer attention to the consumers whom they have subjected to more and more constraining regulations, especially those belonging to the business world, as well as, it must be confessed, more and more paternalistic ones towards the consumers themselves.

If we must now achieve the fair balance that we advocate, a strong temptation remains to advise governmental authori-

[Texte]

tentation reste forte d'inciter les autorités gouvernementales, pour un temps encore, à ne pas desserrer trop tôt certains étaux. En effet, il est des domaines où il faut continuer à exercer de la vigilance, à insister pour qu'un contrôle, si lourd soit-il, continue d'exister, sinon, de s'étendre, dans certains cas.

Pourquoi? Parce que le concours de circonstances qui a amené l'ACC à mettre sur pied, au début des années 70, un comité qui est, depuis, devenu le Conseil canadien de surveillance des industries réglementées, dont je suis la vice-présidente, existe encore, si je puis dire.

• 1705

Les tribunaux administratifs, conçus par leurs créateurs comme étant des organismes chargés de représenter au sens large du mot les intérêts de la population, se sont peu à peu éloignés de leur mission première, avec le résultat que les consommateurs se voyaient imposer des décisions sans pouvoir vraiment y déceler l'ombre d'une considération de leur point de vue.

Les augmentations de tarifs, par exemple, se faisaient automatiquement. Il suffisait aux industries réglementées de demander, un point c'est tout.

Eh bien! L'initiative prise par notre association a fait boule de neige, et d'autres intervenants, maintenant, se présentent devant le CRTC...

Le vice-président (M. Berger): Madame Delage, est-ce que vous pourriez parler un peu plus lentement parce que je pense que les traducteurs ont besoin de...

Mme Delage: D'accord. I thought I was going slow, anyway.

L'initiative prise par notre association a fait boule de neige et d'autres intervenants, maintenant, se présentent devant le CRTC, devant la CTC, devant la Commission nationale de l'énergie pour mettre en évidence les préoccupations des citoyens-consommateurs.

La tâche n'a pas été facile, et nos rapports annuels témoignent abondamment et éloquemment des obstacles que nous avons dû surmonter. Précisément parce que nous avons à faire face à des pierres d'achoppement encore en 1980, jugeons-nous nécessaire de poursuivre nos démarches dans ce domaine. D'où notre présence ici, aujourd'hui.

Ajoutons que nos groupes provinciaux, dont nous encourageons moralement et financièrement à l'occasion les initiatives du même genre, réussissent peu à peu à gagner du terrain. Nous ne pouvons que nous en réjouir, au même titre que nous accueillons avec grande satisfaction les succès que nous rapportons au nom des consommateurs canadiens.

Il faut vous dire, cependant, que tout en appuyant la position défendue le 19 septembre 1980, par M. Hudson Janish et M. Hank Intven qui sont respectivement le président et le conseiller juridique de notre conseil, nous aimerions, M. Robb et moi, apporter au débat qui se poursuit une dimension nouvelle.

D'abord, nous préconisons la représentation réelle et efficace des groupes de consommateurs devant les tribunaux administratifs, tant fédéraux que provinciaux, mais plus encore, nous

[Traduction]

ties, for some time to come, not to relax certain regulations too soon. There are areas which require continued vigilance, and or which control must be maintained, however burdensome, and even increased at times.

Why? Because circumstances have led the ACC to set up a committee, in the early seventies, which has since become the Regulated Industries Policy Board, of which I am the Vice-president, and which is still in existence.

Administrative tribunals were created to represent, in the broadest sense of the term, the interests of the people, but they progressively drifted away from their primary purpose, so that consumers found themselves subjected to decisions which indicated an absolute lack of concern for their point of view.

Rate increases, for example, were automatic. All the regulated industries had to do was to ask, period.

Well, the initiatives taken by our Association have snowballed, and now there are other intervening parties who appeal to the CRTC.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mrs. Delage, would you mind speaking a little more slowly, because I think that the interpreters need...

Mrs. Delage: Certainly. (J'ai pensé que je parlais assez lentement).

So, our initiative snowballed, and other interveners now appear before the CRTC, the CTC, the National Energy Commission, to bear witness to the concerns of our fellow-consumers.

It was not an easy task, and our annual reports abundantly and eloquently testify to the obstacles that we have had to face. It is precisely because we still have to overcome barriers in 1980, that we deem it necessary to pursue our action. This is why we are here today.

I should add that our provincial groups, whose similar initiatives get our moral and financial backing, are beginning to make some headway. This is a source of great satisfaction to us just as we most gratified by our successes on behalf of the Canadian consumers.

I must add, however, that although we support the position which was presented on September 19, 1980, by Mr. Hudson Janish and Mr. Hank Intven, respectively President and Legal Adviser of our Council, Mr. Robb and myself would like to contribute to this debate by exploring new avenues.

First of all, we recommend an effective representation of the consumer groups before the administrative tribunals, federal as well as provincial. But what we are striving for, even more

[Text]

souhaitons et travaillons à la représentation du citoyen par lui-même devant ces tribunaux.

Qu'il me suffise, pour vous en convaincre, de mentionner la publication par notre conseil du volume *Le Guide du consommateur face aux tribunaux administratifs*. J'espère que vous ne m'en voudrez pas de prêcher pour ma paroisse, sinon pour celle de M. Robb, mais il me faut rappeler ici que c'est à lui que nous devons l'initiative d'avoir mené à terme ce projet de guide. En effet, lors de mon entrée au conseil, M. Robb en était le président, et il me chargea, au nom de tout le groupe, de réviser le texte original qui était en anglais, de le vulgariser, d'en faire faire la traduction, et de voir à ce qu'il soit édité. Ce qui fut fait.

Loin d'être parfait, ce document témoigne, néanmoins, de notre désir de venir en aide au consommateur où qu'il se trouve. Nous savions répondre à un besoin en agissant ainsi, car il ne fait pas de doute que les gens pris individuellement, et même collectivement, sont démunis face à l'appareil gouvernemental.

Bien sûr, ils entendent parler de projets de loi, de réglementations, de décrets, et de beaucoup d'autres choses. Mais voilà, pour eux c'est du chinois. Le domaine de la réglementation doit donc être «aprovivoisé,» pour reprendre l'expression charmante du Petit prince de St-Exupéry. C'est ainsi qu'au Québec, par exemple, il faut travailler à rapprocher les citoyens-consommateurs de biens et services réglementés des preneurs de décision. Les exemples que nous pourrions citer, lesquels sont nombreux et variés, confirmeraient les mauvaises habitudes prises par les tribunaux administratifs dont les préoccupations semblent, si elles ne le sont pas, bien éloignées de celles des consommateurs qui paient la note en fin de compte.

• 1710

Ici, comme ailleurs, il s'est établi une sorte de complicité bienveillante entre les réglementeurs et les réglementés, si vous me passez l'expression, de sorte que les consommateurs ont fort à faire pour ramener les organismes de contrôle dans la voie qui leur avait été tracée au point de départ.

Tenez, par exemple: Pas plus tard qu'hier, entendais-je une personne, qui a assisté aux audiences sur le lait, dire qu'elle ne nourrissait pas grand espoir pour les consommateurs. Les commissaires, expliquait-elle, sont de vieux routiers. Ils «connaissent la musique» comme on dit, et il semble acquis d'avance que les augmentations seront accordées aux producteurs. Sa seule consolation demeurait qu'au moins la Régie aurait entendu un autre son de cloche.

Ceci dit, attention! Notre travail de rapprochement des parties, et d'implication des consommateurs dans le processus réglementaire, ne nous place aucunement en conflit ouvert avec ceux qui subissent la réglementation. Ce n'est d'ailleurs pas ce que nous recherchons. Ils subissent, eux aussi, les effets des décisions rendues car, au bout de la ligne, ils sont, tout comme nous, des consommateurs. Non. Ce que nous tentons de faire, c'est d'assurer un sain équilibre dans les décisions qui nous affectent comme consommateurs.

[Translation]

earnestly, is to have the private citizen stand by himself, and for himself, before these agencies.

To convince you, I shall simply mention the book published by our Council under the title, *Le guide du consommateur face aux tribunaux administratifs*. I Hope that you will forgive me for blowing my now horn, not to mention Mr. Robb's, but I should tell you that this guide would never have been completed without him. When I joined the Council, Mr. Robb was its President; he assigned me, on behalf of the whole group, to revise the original manuscript which was in English, to make it more readable to the general public, to have it translated, and to have it published.

This document is far from perfect, but it testifies to our desire to assist the consumer, wherever he is. We knew that we were responding to a need, because it is undeniable that, individually or even collectively, people are helpless in front of the governmental machinery.

Of course, they have heard about the bills, the projected regulations and orders, and many other things, but it's all Greek to them. The world of regulations must be "tamed", to use the charming expression of Saint Exupéry's Little Prince. This is how, in Quebec, for example, the consumers of regulated goods and services and the decision-makers should be brought together. We could give you many diverse examples which would illustrate the bad habits contracted by the administrative tribunals, whose concerns seem to be, and maybe are, far removed from those of the consumers who still end up footing the bill.

Here, as elsewhere, a kind of benevolent complicity has developed between the regulators and the regulated, if I may use such a word, so that the consumers have their work cut out for them when they want to put these agencies back on the right track.

For example, no later than yesterday, I heard someone who had attended the hearings on milk, say that she did not harbour much hope for the consumers. The commissioners, she said, are a bunch of old campaigners. They know the ropes, and it seems a foregone conclusion that the producers will be granted the increases they want. Her sole consolation was that the Régie would at least have had a chance to hear a different viewpoint.

I should immediately point out, however, that our efforts to bring the various protagonists together and to involve the consumers in the regulatory process, do not create an open confrontation between us and those who are subjected to regulation. And we are not looking for one, either. They, too, are affected by the decisions, because, in the last resort, they, like us, are consumers. What we are trying to do is to promote a healthy balance in the decisions that affect us as consumers.

[Texte]

C'est dire que tous les efforts que nous déployons visent à améliorer le sort de nos citoyens-consommateurs bien sûrs, mais sans pour autant détruire ou diminuer indûment la force que représente l'autre partie. Et si nous cherchons par et dans nos interventions à réformer le système de la réglementation au Canada, c'est qu'il nous apparaît que les consommateurs ne joueront pleinement leur rôle que dans la mesure où ils sauront à quoi s'attendre et où ils comprennent le fonctionnement dudit système de manière à s'en rapprocher, à le pénétrer en toute confiance, sincérité et simplicité, afin d'y faire valoir leurs opinions et leurs positions qui méritent toujours d'être entendues, en autant, évidemment, qu'elles soient pertinentes et qu'elles contribuent à jeter un éclairage nouveau dans les discussions.

Qu'il soit donc bien entendu que notre action ne vise nullement à encourager la frivolité, l'agressivité, ni l'irresponsabilité. Les enjeux sont trop considérables pour tous, et nous ne saurions nous engager dans la voie de la contestation pour la contestation. Nous avons su depuis des années, démontrer notre sérieux. C'est pourquoi nous aimerions, à ce moment-ci, plaider en faveur d'une législation qui traiterait de procédures administratives. Elle enchâsserait des principes qui nous semblent essentiels dans la poursuite des activités des tribunaux administratifs.

Cette requête de notre part fait suite à notre expérience devant ces tribunaux. S'il est vrai que nous avons parcouru beaucoup de chemin en sept ans, il n'en demeure pas moins qu'il reste beaucoup à faire pour humaniser en quelque sorte tout ce domaine. Nous ne sommes pas, je le répète, des enragés ou des mordus de la «Législation pour la législation», et de la «réglementation pour la réglementation».

Nous estimons cependant qu'une telle loi serait de nature à faire progresser le dossier car, sans aller jusqu'à dire que la procédure constitue le bât qui blesse ou plus simplement «le gros «bobo», il faut convenir en toute objectivité et en toute honnêteté qu'à elle seule, la procédure décourage bien des gens et bien des initiatives.

Je laisse à Me James Robb le soin de répondre à vos questions à ce dernier sujet. Quant à moi, je m'offre à répondre à vos questions plus générales et je vous remercie.

Le vice-président (M. Berger): Merci, madame Delage. Je demanderais à Monsieur Crosby de commencer.

[Traduction]

So, all our efforts are aimed at improving the plight of our citizen-consumers, but we take great care not to destroy or unduly weaken the strength of the other bodies. If we endeavour in our submissions to bring about the reform of the regulatory system in Canada, it is because we believe that consumers will only participate fully if they know what to expect and if they understand the way the system works, so that they can approach it, confidently and honestly get involved with it, in order to voice their opinions and positions which always deserve to be heard, as long as they are pertinent and contribute to cast a new light on the debate.

It must therefore be understood that we are not favouring levity, aggressivity, ou irresponsibility. Too much is at stake for all of us, and we have no intention to be contentious just for the fun of it. Over the years, we have established ourselves as a serious organization, and that is why we would like, at this time, to plead in favour of a legislation on administrative procedures that would enshrine those principles which are essential, in our opinion, to the continued activity of administrative tribunals.

Our request is based on our experience of these bodies. We have come a long way, in these seven years, but there is still much to be done to have more humane practices prevail in this whole area. I want to emphasize that we are not rabid supporters of "legislation for the sake of legislation", or "regulation for the sake of regulation".

We are confident, however, that such a piece of legislation would contribute to an improvement of the situation. Indeed, without going so far as to say that it is the procedural system which is the big culprit, it is only fair to recognize that, procedure, on its own, is enough to discourage many people and many initiatives.

Mr. James Robb will answer your questions on this particular aspect of the issue. As for me, I shall be glad to answer your more general questions. Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you, Mrs. Delage. Mr. Crosby, would you please start?

• 1715

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Mesdames, messieurs, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue devant le groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation. That terminates, as I say, my contribution en français.

I want to begin by saying to you, as representatives of the consumers' association, what I have been saying to other groups and persons, which for the most part represent business interest, that our mandate from Parliament is to examine into matters relating to government regulation on the basis that there is too great a burden on the private sector. Then our task or challenge is to take action to minimize the burden of

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Ladies and gentlemen, I would like to welcome you to this hearing of the Parliamentary Committee on Regulatory Reform. Ceci met fin à mon intervention en français.

Je voudrais tout d'abord vous dire, vous qui êtes des représentants de l'Association des consommateurs, ce que j'ai déjà dit à d'autres groupes et personnes qui, pour la plupart, représentent des intérêts commerciaux, que le mandat que nous a donné le Parlement est d'étudier ce qui a trait à la réglementation gouvernementale en partant de l'hypothèse que le secteur privé supporte une charge trop lourde. Notre tâche

[Text]

government regulation on the private sector. My point is that there is an assumption in there that there is too much regulation, and I agree personally. It is my view that there is too much government regulation, and I would not want to deceive you as to what my own feelings were about government regulation. At the same time, I have been active in the past in consumer matters, as an individual and as a government officer. In fact, I think if you check the record you will find that Nova Scotia was the first province to enact provincial disclosure legislation respecting the cost at which money is lent and credit provided.

The difficulty I see is that in some of these areas the pendulum has swung from one side to the other. That is, in Canada today disclosure of requirements with respect to credit and the cost of interest has been effective and now people know for the most part what it is costing them to borrow money or obtain other forms of credit. My point is that I agree that this kind of consumer legislation was appropriate and proper at the time and served its purpose. But I am also mindful that there is a cost factor in that kind of regulation which the same consumer bears. We cannot kid ourselves about that, they are all added into the costs of the goods and services that are produced. I know you know that probably better than I do; I just want to put it on record because there are some areas of mutual interest between you as representatives of a consumer association and myself as a member of this committee.

One of the areas is the matter of public interest in relation to the regulatory process. I believe there is a role for a representative of the public in the regulatory process, particularly the activities of the regulatory agencies, so I am interested in what you have to say about that.

I think you have pointed out, as I understand your submission, and my French, as you heard, does not qualify as even inadequate, but you put on the table, so to speak, the problem of frivolity or as somebody else described it, gadflyism, in relation to the representations on behalf of the public. My real question is: what can you do and what can we do to convince the doubting Thomases that there is a valuable function that could be performed in relation to the regulatory process by consumer groups or by persons representing the community at large. I think the community at large should be represented at these hearings. In fact, I will go a step further and say that I performed that kind of a function once myself. I do not know if other members of the committee realize this or not, but one of the persons who appeared before us, Mr. Gayle Duncan, who represented the Public Interest Advocacy Centre, made reference to a hearing at which public interest groups, environmentalists really, were represented, and I also represented a group at that hearing, which went on for four months. It involved an application by the Nova Scotia Power Corporation, which was the newly formed government electrical utility, to the Public Utilities Board in Nova Scotia. I was at the

[Translation]

est ensuite d'intervenir pour réduire au minimum cette charge. Ce que je veux souligner c'est que tout cela repose sur l'hypothèse qu'il y a trop de règlements, point de vue que je partage d'ailleurs personnellement. J'estime en effet qu'il y en a trop, et je n'ai aucune intention de vous cacher mes sentiments à l'égard de la réglementation gouvernementale. J'ajouterai qu'à titre personnel et en tant qu'employé du gouvernement j'ai autrefois joué un rôle actif dans les domaines touchant le consommateur. En fait, je crois que si vous voulez le vérifier, vous constaterez que la Nouvelle-Écosse a été la première province à mettre en vigueur une législation touchant à la divulgation en ce qui concerne le coût des prêts d'argent et des crédits.

La difficulté tient à mes yeux à ce que dans certains de ces domaines il y a eu un complet revirement. En effet, aujourd'hui au Canada la divulgation des exigences en matière de crédit et du coût de l'intérêt existent effectivement et la plupart des gens savent maintenant combien cela leur coûte d'emprunter de l'argent ou d'obtenir d'autres formes de crédit. Ce que je veux dire c'est que je considère que ce genre de législation était approprié à l'époque et a rendu les services qu'on attendait d'elle. Mais je n'ignore pas que ce genre de réglementation contient un élément de coût qui est supporté par le même consommateur. Inutile de nous faire des illusions là-dessus, tous ces frais viennent s'ajouter aux coûts des biens et services ainsi fournis. Je sais que vous savez probablement tout cela mieux que moi; je veux simplement qu'il en soit pris note car il existe un certain nombre de domaines où nos intérêts se rencontrent, les vôtres en tant que représentants d'une association de consommateurs et les miens en tant que membre de ce Comité.

Un de ces domaines est celui de l'intérêt du public à l'égard du processus de réglementation. J'ai la conviction qu'il y a un rôle à jouer pour le représentant du public dans ce processus, en particulier dans les activités des organismes de réglementation, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Je crois que vous avez fait remarquer, si j'ai bien compris votre mémoire—comme vous le voyez, mon français est quasiment inexistant—mais vous avez étalé, si j'ose m'exprimer ainsi, le problème de la frivolité ou comme quelqu'un l'a appelé, de «l'attitude mouche du coche», en ce qui concerne les déclarations faites au nom du public. Ma question est en fait la suivante: que pouvez-vous faire et que pouvons-nous faire pour convaincre les incrédules que les groupes de consommateurs ou les personnes représentant la communauté dans son ensemble ont un rôle précieux à jouer en ce qui concerne le processus de réglementation. Je considère que la collectivité dans son ensemble devrait être représentée à ces audiences. En fait, j'irai plus loin et je dirai que c'est là une fonction que j'ai autrefois moi-même remplie. Je ne sais pas si les autres membres du Comité seront contre ceci ou pas, mais une des personnes qui a comparu devant nous, Monsieur Gayle Duncan, qui représentait le Public Interest Advocacy Centre (le Centre de défense de l'intérêt public), a fait allusion à une audience à laquelle des groupes d'intérêt public, en fait des environnementalistes, étaient représentés, et où je représentais moi-même un groupe. Cette audience qui se prolongea pendant

[Texte]

hearing and I represented the Progressive Conservative Party in Nova Scotia.

• 1720

The hearing went on, as I say, for four months, and it was originally scheduled as a three-week hearing. Our situation was that we were going to get out as much information about the utility operation as the board would allow us to get out, and we got all kinds of information out. It was a great public spectacle, really, and it served as a useful purpose, if one knows the political results in Nova Scotia two years later. But I can say in all honesty that the hearing got somewhat out of hand because of the variety of interests that appeared.

I would like, in the light of what I have said, to hear your general comments on these points. How are you going to convince people, particularly business people, that there is a valuable function to be performed in terms of representing the public interest at regulatory hearings? And how is the conduct of those representatives at those hearings going to be controlled in the broad public interest?

Mr. Robb: Not to directly answer your question but just to comment first, I would suggest to you that the interests of public interest groups are not that far away from many of the other groups appearing. For example, the cost is of deep interest. Public interest groups realize, at least most of those that I have been associated with realize, that the costs eventually come out of the pocket of the consumer, no matter how you slice it, in any sort of regulation. For that reason, and secondly because most public interest groups do not have the financial support that, for example, business has, they are most interested in limiting the costs of regulation, albeit in keeping with what originally were the objectives of regulation, whatever the governmental purpose of the day might have been.

I would therefore suggest that behind what you are saying, perhaps there is a bit of a preconceived idea of what public interest groups are. I think the consumer association and other public interest groups have been doing their best themselves, self-help, to cure that image by responsible and hopefully helpful submissions. One of the problems in making helpful submissions is that the world of regulation is so complex today that it costs a lot of money to make a submission. For example, for a four-week hearing before a board the costs, as you must realize, Mr. Crosby, are just excessive.

I would think the objective of your committee, and our objective as well, would be to find techniques of maintaining fairness in these hearings but also of reducing the costs. Too often these hearings get tied up in their own procedures. This

[Traduction]

quatre mois concernait notamment une demande présentée par la Nova Scotia Power Corporation, service public gouvernemental nouvellement créé, au Public Utilities Board de Nouvelle-Écosse. J'étais présent à cette audience où je représentais le Parti conservateur de Nouvelle-Écosse.

Comme je le disais, l'audience dura quatre mois, alors qu'elle avait été prévue au départ pour trois semaines. Ce que nous voulions c'était d'obtenir autant d'informations sur le fonctionnement de ce service que le Conseil nous le permettrait, et de fait, nous avons appris des tas de choses. Ce fut vraiment là un excellent spectacle pour le public, et qui avait en plus le mérite de servir une fin utile, comme l'ont montré les résultats des élections en Nouvelle-Écosse deux ans plus tard. Je peux cependant dire en toute honnêteté que cette audience devint quelque peu confuse à cause de la diversité des intérêts représentés.

En fonction de ce que je viens de dire, j'aimerais que vous me fassiez part de vos observations sur un plan général. Comment allez-vous convaincre les gens, en particulier le monde des affaires, qu'il est utile de représenter l'intérêt du public aux audiences consacrées aux questions de réglementation? Et comment le comportement de ces représentants pourra-t-il être contrôlé au mieux de l'intérêt du public?

M. Robb: Si vous le permettez, je ne répondrai pas directement à votre question, mais je dirai simplement pour commencer que les préoccupations des groupes d'intérêt public ne sont pas tellement éloignées de celles de beaucoup d'autres groupes appelés également à comparaître. Par exemple, tout le monde s'intéresse beaucoup à la question des coûts. Les groupes d'intérêt public se rendent compte, du moins la plupart de ceux auxquels j'ai eu affaire, que c'est toujours en fin de compte le consommateur qui paie de sa poche, de quelque façon que vous retourniez le problème, et quelle que soit la réglementation. C'est pour cette raison, et aussi parce que la plupart des groupes d'intérêt public n'ont pas le soutien financier dont jouit par exemple le milieu des affaires, qu'ils s'intéressent tout particulièrement à la limitation du coût de la réglementation, tout en respectant les objectifs premiers, et quelles qu'aient pu être à l'époque les intentions du gouvernement.

Il me semble donc que dans ce que vous dites, il y a peut-être une idée préconçue de ce que sont les groupes d'intérêt public. J'estime que l'Association des consommateurs et les autres groupes d'intérêt public ont fait de leur mieux, et en ne comptant que sur eux-mêmes, pour corriger cette image en présentant des recommandations mûrement réfléchies et nous l'espérons, utiles. Une des difficultés rencontrée pour faire œuvre utile dans ce domaine tient au fait que le monde de la réglementation est si complexe aujourd'hui que cela coûte beaucoup d'argent lorsque l'on veut présenter un mémoire. Par exemple, la tenue d'une audience de quatre semaines par un Comité entraîne des frais qui, vous devez vous en rendre compte, Monsieur Crosby, sont prohibitifs.

J'imagine que l'objectif de votre Comité, comme le nôtre d'ailleurs, est de trouver le moyen de faire régner la justice dans ces audiences, mais également de réduire les coûts. Trop souvent ces audiences s'enlisent dans le marécage de leurs

[Text]

perhaps leads in part to the recommendation we made that a form of administrative procedure act would be useful in minimizing the costs of approaching the tribunals and even of hopefully appearing before them. I have had approximately 20 years experience before various regulatory bodies, usually, as a matter of fact, on the business side of the fence, and I have found that it takes about 10 years for a new regulatory tribunal—and they seem to spring up on a regular basis—to settle down and find its procedure. This is true even of an older tribunal that has new members. I recently appeared before one of the oldest ones in Ottawa which had two new members, and in a 16-day hearing we had two days of essentially procedural wrangling, partially because the board had not made up its mind how to handle various issues, such as confidentiality, for example. That is why I think one approach could be a form of administrative procedure act.

• 1725

To directly answer your question as to how you sell the idea of public intervention, I think the real answer is that the broader the representation that you have before any tribunal, the more interests that can be heard, probably the better the ruling, legislation, delegated legislation, or whatever this particular body is giving, that will be produced. That is another aspect of, at least, the United States administrative procedure act. They have a procedure called rule-making, and regulations are often submitted to public scrutiny and public submission before they are released to the public. This has the advantage of getting in a lot of interested parties, including both business and industry. Also scrutinizing the costs; getting out into the public the costs of some of these regulations.

My general answer to your specific question is that the public at this stage, business as well as the consumer, I think realize that if government intervenes in an area, that the intervention should be subject to a scrutiny by the people interested in that area. That in itself is a justification for not only public interest intervention, it is a justification for all intervention.

Mr. Crosby (Halifax West): There is no question, Mr. Robb, that the Consumers' Association of Canada is a well-respected organization; it is certainly well respected by myself, for one. I think there may be a different image for some of the organizations that come forward to public inquiries and purport to represent the public interest. I do not mean to denigrate any of those organizations, and I do not want to join that group of people who may consider "environmentalist" a bad word, or that sort of thing. At the same time, would you agree that there are gadfly organizations that participate in public inquiries more to attract attention to themselves and to their own interests?

[Translation]

propres procédures. Ceci inspire peut-être en partie la recommandation que nous avons faite en faveur d'une forme de loi sur les procédures administratives qui permettrait de réduire au minimum, les coûts et démarches auprès des tribunaux et, nous l'espérons, peut-être même ceux de comparution. Mon expérience des divers organismes de réglementation remonte à environ 20 ans. Je me trouvais d'ailleurs en général dans le camp des affaires, et j'ai constaté que cela prend quelque dix ans pour qu'un nouveau tribunal administratif, et ils semblent être créés à intervalles réguliers, trouve sa vitesse de croisière et établit ses procédures. Cela est même vrai des plus anciens lorsqu'ils accueillent de nouveaux membres. J'ai récemment comparu devant un de nos plus vieux tribunaux à Ottawa. Deux de ses membres étaient nouveaux, et sur les seize jours qu'a duré l'audience, deux ont été pratiquement passés à des chicaneries de procédure, et cela en partie parce que le Conseil ne s'était pas mis d'accord sur la manière de traiter les diverses questions, telles que celles de la confidentialité, par exemple. Voilà pourquoi je pense qu'une loi sur les procédures administratives serait une solution possible.

Pour en venir maintenant à votre question sur la manière de faire accepter l'idée de l'intervention du public, je vous répondrai que la véritable solution est la suivante: plus large est votre représentation devant le tribunal quel qu'il soit, plus nombreux sont les intérêts qui peuvent se faire entendre, et probablement meilleures seront les décisions, la législation, la législation déléguée, ou quoi que ce soit d'autre que cet organisme peut offrir. C'est là un autre aspect de l'administrative procedure act des États-Unis. Les Américains ont une procédure qui s'appelle établissement de règles, et les règlements sont souvent soumis au public pour que celui-ci les étudie et les commente avant leur diffusion. Cette méthode a l'avantage de faire appel à la participation d'un grand nombre de parties intéressées, et notamment du monde des affaires et de celui de l'industrie. Cela permet également d'étudier les coûts de très près; et d'étaler devant le public les coûts de certains de ces règlements.

À cette question précise, je répondrai en gros que le public, qu'il s'agisse du milieu des affaires ou du consommateur, se rend, à mon avis, compte que si le gouvernement intervient dans un domaine, cette intervention devra être étudiée de près par les personnes intéressées. Voilà qui, en soi, justifie non seulement l'intervention des groupes d'intérêt public, mais l'intervention de quiconque.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il est indéniable, M. Robb, que l'Association canadienne des consommateurs est un organisme respecté. Il bénéficie en tout cas du mieux. Mais il n'en va pas toujours de même pour certains des organismes qui se présentent aux enquêtes publiques et ont la prétention de représenter le public. Je ne veux dénigrer aucun de ces organismes et je ne tiens aucunement à m'associer à ceux pour qui le terme «environnement» est un terme à banir. Cependant, il faut reconnaître, ne trouvez-vous pas, qu'il y a des mouches du coche qui participent surtout aux enquêtes publiques pour attirer l'attention sur eux-mêmes et leurs propres intérêts.

[Texte]

Mr. Robb: No doubt about it. I think one of the answers to that is to give inquiry boards the power to say no, your submission does not justify itself. In other words, permission to intervene might be a technique that could be adopted. Another technique, in those tribunals that give costs, would be discretion as to costs. An indication that a person is or is not going to get costs for his intervention could be a very discouraging feature.

Mr. Crosby (Halifax West): Just one point. Is the Consumers' Association of Canada prepared, as an organization, to involve itself in a broad interest field, or does it think of itself as being the advocate of those who buy in the marketplace?

Mr. Robb: It is a consumer association. Generally, when I was there, any interventions in which the regulated in which the regulated industries program was involved has to have a consumer aspect. There were occasions when we were asked to involve ourselves as a matter of principle in some cases and where that principle involved the developing of intervention before a board which we thought might be useful, we did involve ourselves in that. But in general, no,—it is limited to the consuming public who, after all, are the dues paying members of the association.

• 1730

Mr. Crosby (Halifax West): Do not ask me to give you an example—I cannot think of one offhand. Environmental concerns are dominant and will last, I assume, in this decade. Would the Consumers' Association ever be involved as an advocate of environmental interests?

Mr. Robb: It has not been to date—at least, not to my knowledge.

Mr. Crosby (Halifax-West): I had mentioned this at our hearings in Montreal, the case that apparently has arisen in the Province of Ontario, in the City of Toronto, concerning the use of the harbour front airport. Apparently the CTC just recently decided that they would not permit STOL aircraft to land and take off at that airport. That is not the kind of thing that would interest the Consumers' Association, is it—a hearing of that kind?

Mr. Robb: Only indirectly in that perhaps the Consumers' Association might consider that cheap flights from Toronto to Montreal would be useful, but that is really on the other side of the fence.

Mr. Crosby (Halifax West): You keep the consumer in mind in your deliberations, I suppose.

Mr. Robb: Yes, very much so. The board that directs the program of the regulated industries is an attempt to have someone from each area of the country, and these people are appointed by the consumer associations in the areas concerned. So, their background is usually that of a consumer movement.

[Traduction]

Mr. Robb: Sans aucun doute. Je crois qu'une des solutions serait de donner aux commissions d'enquête l'autorité nécessaire pour dire, non, votre déposition n'est pas justifiée. En d'autres termes, la permission d'intervenir serait une technique qui pourrait être adoptée. Une autre méthode consisterait à donner aux tribunaux qui compensent les frais encourus toute latitude dans ce domaine. Si l'on prévenait les intervenants qu'ils pourraient ne pas être remboursés pour leur intervention, cela les ferait réfléchir à deux fois.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Un détail. L'Association des Consommateurs du Canada est-elle prête, en tant qu'organisme, à intervenir dans un très large domaine d'intérêt, ou se considère-t-elle simplement comme le porte-parole des consommateurs?

Mr. Robb: Elle est avant tout une association de consommateurs. D'une façon générale, lorsque j'étais présent, toutes les interventions dans lesquelles le programme des industries réglementées était impliqué, avaient forcément un rapport avec les consommateurs. Il y a eu des cas où on nous a demandé d'intervenir par principe, et lorsque ce principe exigeait que nous préparions un dossier qui nous paraissait susceptible d'être utile avant de comparaître devant un comité, nous n'avons pas hésité. Mais d'une façon générale, non... elle restreint ses activités au public des consommateurs, qui représentent après tous les membres qui paient une cotisation à notre association.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Ne me demandez pas d'exemple, il ne m'en vient aucun à l'esprit. Les préoccupations à l'égard de l'environnement se font sentir partout et continueront sans doute à exister dans toute cette décennie. L'Association des consommateurs a-t-elle jamais été amenée à intervenir en faveur des défenseurs de l'environnement?

Mr. Robb: Pas encore, du moins à ma connaissance.

Mr. Crosby (Halifax Ouest): Au cours de nos audiences à Montréal, j'ai mentionné le problème qui s'est posé à Toronto à propos de l'utilisation de l'aéroport situé en bordure du lac. Apparemment, la CTC a récemment décidé d'interdire aux avions ADAC de l'utiliser. C'est là une question qui n'intéresse pas l'Association des consommateurs. C'est de ce genre d'audience que vous voulez parler?

Mr. Robb: De manière indirecte seulement, car votre association pourrait peut-être juger que des vols à prix modique entre Montréal et Toronto seraient utiles, mais on se retrouve en fait là de l'autre côté de la barrière.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): J'imagine que vous ne perdez pas de vue l'intérêt du consommateur, au cours de vos délibérations.

Mr. Robb: Bien certainement. Le Comité directeur du programme des industries réglementées représente un effort pour avoir un représentant de chaque région du pays, et il s'agit là de personnes qui sont désignées par les associations de consommateurs locales. Ils ont donc en général l'expérience des mouvements de consommateurs.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Just a general question, Mr. Robb. What is the consumer's Association's reaction to the—what did somebody call it, the judicialization of the regulatory process? By that I mean...

Mr. Robb: Could you define that?

An hon. Member: You mean you do not know what that means?

Mr. Crosby (Halifax West): No. What was meant by...

Mr. Robb: Who used it? Maybe I could...

Mr. Crosby (Halifax West): I forget.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think there was a concern raised by some members of industry that... I cannot recall who it was, but in any event, it was a concern that we would import adversarial relationships that exist in the United States into Canada. Is that it?

Mr. Crosby (Halifax West): I think that is right, Mr. Chairman. But it is really making regulatory hearings like court cases—a lawyer on one side, a lawyer on the other, legal arguments, points of order.

Mr. Robb: Well, I think that goes back to my original comments, that that would add costs to the process, which costs eventually fall on the consumer's shoulders. On the other hand, I think that it is important, and there in Quebec we call this a "déformation professionnelle"—I am a lawyer. But I think it is important that some form of judicial techniques be employed in order to maintain fairness in the system. For instance, in making regulations today, too often a business with a good lobby can in fact direct what the regulations are, whereas the individual who may be affected by it has no recourse and may not even know the regulations are being produced. And, conversely, I suppose if the Consumers' Association has a good lobby or has the ear of someone, it could get regulations which a business might not realize is available. So, I think there is a place for simple procedures. I do think that many procedures can be simplified and many boards have abused the privilege of of the judicialization process.

• 1735

Mr. Crosby (Halifax West): I agree with your reference madam to humanizing regulations and humanizing the regulation process, and amongst other things that means remember that we are talking about people and people are involved in this process; and that should be brought to the forefront of any regulatory hearing. I think that humanization process, under the current methods used in regulatory hearings, means somebody must represent those people and be their advocate. The Consumers Association can take a part in that process. So I am sympathetic.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une simple question d'intérêt général, M. Robb. Quelle est l'attitude de l'Association des consommateurs à l'égard de la... comment avez-vous appelé cela, la «judicialisation» du processus de réglementation? Par là, j'entends...

M. Robb: Pourriez-vous préciser?

Une voix: Vous ne savez pas ce que cela veut dire?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce que cela voulait dire...

M. Robb: Qui a utilisé cette expression? Je pourrais peut-être...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne m'en souviens pas.

Le vice-président (M. Berger): Je crois que certains représentants de l'industrie ont déclaré qu'ils s'inquiétaient de... Je ne me rappelle pas qui c'était, mais de toute façon, il s'agissait du fait qu'ils craignaient que nous n'importions chez nous le genre de rapports de confrontation qui existent aux États-Unis. N'est-ce pas?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que oui, monsieur le Président. Mais cela transforme en fait les audiences sur la réglementation en séances de tribunal, avec un avocat d'un côté et un avocat de l'autre, des argumentations juridiques, des notions d'ordre.

M. Robb: Je crois que cela nous ramène à ce que j'ai dit au début, quand j'ai fait remarquer que cela rendrait le système plus coûteux, et que ce serait finalement le consommateur qui en ferait les frais. En revanche, je crois que c'est important au Québec, on appelle cela de la déformation professionnelle. Je suis avocat. Il est important, dis-je, que certaines méthodes juridiques soient utilisées pour préserver la justice. Par exemple, lorsque l'on établit des règlements de nos jours, il arrive trop souvent que des entreprises représentées par un fort groupe de pression peuvent en fait décider de ce que seront ces règlements, alors que l'individu qui peut être touché par eux, n'a aucun recours, et peut même ne pas savoir que l'on est en train d'établir de nouveaux règlements. À l'inverse, je suppose que si l'Association des consommateurs est bien défendue par un groupe de ce genre, ou est appuyée par quelqu'un en haut lieu, elle pourrait faire établir des règlements dont une entreprise pourrait ne pas connaître l'existence. J'estime donc que des procédures simples ont leur place. Je ne pense pas beaucoup de procédures peuvent être simplifiées et beaucoup de comités ont abusé du privilège de la «judicialisation».

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je suis d'accord avec ce que vous dites sur l'humanisation des règlements et du processus de réglementation. Entre autres choses, cela nous fait nous souvenir que c'est d'êtres humains que nous parlons et que ceux-ci sont impliqués dans ce processus; il s'agit là de quelque chose qui devra être souligné à l'occasion de toute audience sur les questions de réglementation. Compte tenu des méthodes actuelles employées dans ces audiences, je pense que ce processus d'humanisation signifie que quelqu'un devrait représenter ces personnes et être leur avocat. L'Association des consommateurs peut jouer un rôle là-dedans. Je suis donc en faveur de cela.

[Texte]

The main thrust of your submission, as I understand it, is that you want some formalization of this role in the regulatory process.

Mr. Robb: I think I would define it this way. The process should be accessible; not just accessible to a well organized association, but accessible to—let us take the environmental—accessible to the neighbourhood association of whatever groups do not like the environment occurring.

Mr. Crosby (Halifax West): You articulated it better than I did. But that accessibility in the current framework of things involves a qualified representative at the hearing. You have to be a lawyer, in fact.

Mr. Robb: No doubt about it.

Mr. Crosby (Halifax West): Perish the thought.

But we are talking about regulatory reform. What do you think about directing our action and our thoughts towards de-formalizing the whole process, so that any sensible interested person could go in and participate in the process? Is that too forlorn a hope?

Mr. Robb: Probably it is, because you have to have some rules. But I think the process could be substantially de-formalized. There is a tendency—and this happens whenever lawyers become involved in something—to define the process too formally. With modern information-processing techniques and what have you, a lot of the courtroom style could be taken out of regulation. For example, much evidence given before regulatory tribunals could be presented in writing or by way of submission, and the person who presents it could be simply questioned on it. I have sat before one particular tribunal in which the tribunal demanded that the man be sworn and read everything into the record. Well, that is just an utter waste of time.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you think there is an overwhelming tendency on the part of lawyers, once they become involved in a process, to take over that process by the technique of adding on and expanding . . .

Mr. Robb: Mystifying.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . the mystifying aspect of the process, which is the rules and the presentation and the superficial . . .

Mr. Robb: I have enough faith in my profession to say that is not a conscious thing, but it probably is a tendency. Simply by training, one tends to look for the rules in the process; and when you get a process without rules, then you do tend to take advantage of it.

Mr. Crosby (Halifax West): I have gone to public hearings before regulatory authorities as a lawyer, and I am as guilty as anybody participating in the process. It is quite a revelation to walk into a similar hearing, not as a lawyer but as a member of Parliament, when the matter at issue is who gets to fly from Halifax to Toronto, something anybody can understand, and they do not need any lawyer and they do not need any law book, yet the whole process is taken over by this roomful of lawyers, who are bowing to each other and saying "my learned

[Traduction]

Si j'ai bien compris, votre règlement essentiel est celui que vous présentez en faveur d'une certaine structuration de ce rôle dans le processus de réglementation.

M. Robb: Je crois que je le définirais aussi. Ce processus devrait être accessible; non seulement à une association bien organisée, mais également . . . prenons le domaine de l'environnement . . . accessible aux associations de quartiers de n'importe quel groupe qui est opposé à ce qui se fait dans ce domaine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous l'avez expliqué beaucoup mieux que moi. Mais dans l'état actuel des choses cette accessibilité implique la présence d'un représentant qualifié à l'audience. En fait, il faut être avocat pour cela.

M. Robb: Sans aucun doute.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Loin de nous cette pensée.

Mais c'est de la réforme de la réglementation que nous parlons. Que penseriez-vous si nous faisons porter nos efforts sur une libéralisation de tous les systèmes, ce qui permettrait à toute personne de bon sens et que cela intéresse, de venir participer aux débats? Est-il trop illusoire de l'espérer?

M. Robb: Probablement, parce que vous ne pouvez pas vous passer de certaines règles. Mais je crois que le processus pourrait être considérablement libéralisé. Lorsque des avocats participent à quelque chose, on a toujours tendance à définir le processus de manière trop rigide. Grâce aux techniques modernes de traitement de l'information et à tout le reste, la réglementation pourrait être débarrassée d'une bonne partie du style traditionnel pratique dans les tribunaux. Par exemple, une bonne partie des témoignages présentés devant les tribunaux administratifs pourraient l'être par écrit, ou sous forme de mémoire, et il suffirait ensuite d'interroger celui qui les présente. J'ai comparu devant un tribunal qui exigeait que l'on prête serment et qu'on prenne note de tout ce qui était dit. C'est là une totale perte de temps.

M. Crosby (Halifax-Ouest): À votre avis, une fois qu'ils sont impliqués dans un processus quelconque, les avocats ont-ils fortement tendance à en prendre le contrôle en ayant recours à la technique qui consiste à ajouter, augmenter . . .

M. Robb: Compliquer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): L'aspect compliqué du processus, qui tient aux règles, à la présentation, et à tout le côté superficiel.

M. Robb: J'ai suffisamment foi dans ma profession pour dire qu'il n'y a là rien de calculé, mais la tendance existe. Simplement du fait de sa formation, l'avocat a tendance à rechercher les règles dans le système; et lorsque vous en trouvez un qui n'en a pas, vous avez tendance à vouloir en profiter.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En tant qu'avocat j'ai participé à des audiences publiques devant des tribunaux administratifs, et je suis aussi coupable que les autres. Cela a été une révélation pour moi que de me retrouver à une audience semblable, non comme avocat mais comme député, et où la question était de décider de celui qui volera d'Halifax à Toronto, ou de quelque chose que n'importe qui peut comprendre. Dans un tel cas, ils n'ont pas besoin d'avocats et ils n'ont pas besoin d'ouvrages de loi; pourtant la conduite des opéra-

[Text]

friend" and "Your Honour". It must be very annoying to the nonlegal world to have this whole process usurped by the legal profession, really, to no worthwhile purpose I am aware of. In the end, the decision was upset on a Thursday afternoon meeting of Cabinet—with which I wholeheartedly concur, by the way.

Mr. Robb: Well, that is another aspect of it which at least the Consumers Association has tended to find very frustrating at times. One puts a lot of work into appearing before a regulatory tribunal, and some . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Anyway, you are not trying to change the whole system here; you are just trying to find a place for the consumer within it, I guess.

• 1740

Mr. Robb: Well, I think we are trying to get people to try to find a place for the individual within it; I would make it broader than that. I was just going to make the point that it is very frustrating when you have spent months on a regulatory tribunal decision, to have the Cabinet overturn that decision, particularly when the Cabinet or the department that happens to be concerned has not appeared before the regulatory tribunal and has not been cross-examined or examined as to its point of view.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, we have argued that one before. They appeared before a different tribunal, that was the electorate of Canada, at some point in the process. I think that is a pretty good qualification.

Thank you, Mr. Robb.

Mr. Kane: If I could follow up on a question that Mr. Crosby asked regarding the judicialization of the proceedings.

I note on page 5 that you have recommended an administrative procedures act. The committee has been getting two schools of thought on this issue. One is that the basic minimum procedural requirements are essential and they should be set out in a administrative procedures act. The other school of thought is that each tribunal is unique and you simply cannot have uniform provisions apply across the board.

I wonder if you have any views on just how far a piece of legislation of that sort could go and whether or not it does have to recognize differences between the various tribunals that exist.

Mrs. Delage: Do I have to speak French or English?

Mr. Crosby (Halifax West): Either one.

Mrs. Delage: One thing that I wanted to mention to Mr. Crosby and the members of the special committee was that in this guide book we try to demystify the process so that an individual consumer might even be tempted to go before a board. Although we took pains to let him know that his intervention should be pertinent, that administrative tribunals would not tolerate frivolous interventions and things like that,

[Translation]

tions est prise en main par un paquet d'avocats, qui se font des courbettes et se donnent du «Mon cher collègue» et «Votre honneur». Cela doit être extrêmement irritant pour ceux qui n'appartiennent pas à cette profession de voir l'audience accaparée par eux, et cela sans aucune raison valable à mon avis. Et après tout cela, la décision fut cassée un jeudi après-midi à une réunion du Cabinet, intervention avec laquelle je suis d'ailleurs totalement d'accord.

M. Robb: Eh bien, c'est là un autre aspect des choses que l'Association des consommateurs tend, en ce qui la concerne, à trouver parfois très frustrant. Vous vous préparez d'arracher pied à comparaître devant un tribunal administratif, et un quelconque . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): De toute façon, vous n'essayez pas de transformer tout le système; vous essayez simplement, je le suppose, d'y trouver une place pour le consommateur.

M. Robb: Je crois que ce que nous essayons de faire c'est d'amener les gens à ménager une place à l'individu; je prendrai la question sous un angle plus large. J'allais justement dire que lorsque vous avez passé des mois à travailler à une décision du tribunal administratif, il est frustrant de voir le Cabinet renverser votre décision, en particulier lorsque celui-ci ou le ministère concerné n'a pas comparu devant le tribunal et n'a pas été interrogé contradictoirement ou non sur mon point de vue.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Nous avons déjà discuter de cela. Ils ont comparu devant un tribunal différent, l'électorat canadien, à un moment donné du processus. J'estime que cela leur donne des titres non négligeables.

Merci, monsieur Robb.

M. Kane: J'aimerais reprendre la question que M. Crosby a posée à propos de la «judicialisation» du système.

Je note page 5 que vous avez recommandé une loi sur les procédures administratives. Le Comité a eu affaire à deux écoles différentes à propos de cette question. La première considère que les exigences fondamentales minimums en matière de procédure sont essentielles et qu'elles devraient être définies dans la Loi sur les procédures administratives. La seconde estime que chaque tribunal a un caractère original et que vous ne pouvez tout simplement pas avoir des dispositions uniformes pour toutes les situations.

A votre avis, jusqu'où un texte de loi de ce genre devrait-il aller et serait-il nécessaire qu'il reconnaisse les différences entre les divers tribunaux en existence?

Mme Delage: Faut-il que je parle en français ou en anglais?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Comme vous voulez.

Mme Delage: Une chose que je voulais signaler à M. Crosby et aux membres du Comité spécial c'est que dans notre Guide, nous essayons de démystifier le processus afin que le consommateur individuel puisse avoir envie de comparaître devant un Comité. Bien que nous nous soyons attachés à lui faire comprendre que son intervention se devrait d'être pertinente, et que les tribunaux administratifs ne toléreraient pas

[Texte]

we also mentioned that there was a certain amount of discretion on the part of the administrative tribunals to do what they felt they had to do. In organizing a colloque in the City of Quebec, in 1977 we got, for example, the vice-president of la Régie de l'électricité ou du gaz, who told us that actually they felt they were not compelled to hear anybody who misbehaved before them. As far as they were concerned, the rules were very flexible and if they felt that somebody just was not in his right place, they just threw him out. It was as clear-cut as that. So we know there is certainly in an administrative tribunal a certain amount of discretion, and we know, I think as far as I am concerned, that there are various tribunals who have certain characteristics which would of course lead us to believe that it is best that they are not submitted to a uniform way of doing things. But then our position is that we are trying to make it possible for anybody who feels that he has something worthwhile to say to be able to go before a tribunal. That is why Mr. Robb and myself today wanted to add that dimension to the brief that was presented before you in September, which seemed to concentrate mostly on group representation. As far as we are concerned, we feel that individuals should also have access to an administrative tribunal, but, of course, we want to be very careful. We want this process to work. We not want to sabotage it; that is not the purpose. So finally, I do not think there is a clear-cut answer to your question. I think the merits of both sides have to be studied and maybe Jim would like to add something at this point.

Mr. Robb: I think there are two areas, actually, in which an administrative procedure act is justified. One is the area of principle, which is now called fairness. I went back to natural law and what have you. Certainly that is enforced by the general courts, but it just takes too long and is too expensive to get it enforced by the court system. If a tribunal goes against fairness, there is nothing that an individual who does not have the resources of a company can do about it.

• 1745

The second area is just the general day-to-day procedure. As I suggested earlier, it may be that established tribunals have their own procedure and perhaps should be left alone. I do not think there is that much difference between one administrative tribunal and the other. I think I have appeared before most of the federal and Quebec provincial tribunals and their procedures basically are the same. The point is that new tribunals waste a lot of time in setting up procedures. The idea, in my mind, would be to have those procedures established, and give the tribunals freedom to amend them, should they see fit. I think over a period of time, those tribunals would end up with much the same procedures.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Deniger.

[Traduction]

des interventions faites à la légère ou tout manque de sérieux, sous quelque forme que ce soit, nous signalons également que ces tribunaux disposent d'une certaine latitude pour faire ce qu'ils estiment être nécessaire. Lorsque nous avons organisé un colloque à Québec, en 1977, le vice-président de la Régie de l'électricité ou du gaz, par exemple, nous a déclaré qu'ils n'étaient absolument pas tenus d'entendre quelqu'un dont le comportement était inacceptable. En ce qui les concernait, les règles étaient très souples et s'ils jugeaient que quelqu'un n'était pas à sa place, ils le mettaient tout simplement dehors. C'était aussi simple que cela. Nous savons donc que les tribunaux administratifs jouissent d'une certaine latitude, et nous savons également, du moins en ce qui me concerne, qu'il existe divers tribunaux qui ont certaines caractéristiques et qu'il est tentant de penser qu'il est préférable qu'ils ne soient pas obligés de faire les choses de manière uniforme. Mais la position que nous avons adoptée est la suivante: nous nous efforçons de permettre à tous ceux qui estiment qu'ils ont quelque chose de valable à dire de comparaître devant un tribunal. C'est pourquoi M. Robb et moi-même tenions aujourd'hui à introduire cet élément nouveau dans le mémoire qui vous a été présenté en septembre, et qui semblait mettre presque exclusivement l'accent sur la représentation des groupes. En ce qui nous concerne, nous considérons que les individus devraient également avoir accès au tribunal administratif, et bien sûr, nous tenons à agir avec prudence. Nous voulons que le système fonctionne. Nous ne voulons pas le saboter; ce n'est pas là le but recherché. Pour nous résumer, je ne pense pas qu'il y ait une réponse bien tranchée à votre question. Je crois qu'il faut étudier les avantages des divers points de vue et Jim aimerait peut-être ajouter quelque chose à ce propos.

M. Robb: J'estime qu'il y a en fait deux domaines qui justifient l'existence d'une Loi sur les procédures administratives. Le premier est celui des principes, ce que l'on appelle aujourd'hui la justice. Cela remonte, entre autres choses, au droit coutumier. Les tribunaux généraux l'appliquent certainement, mais cela demande tout simplement trop de temps et d'argent pour que le système judiciaire l'impose. Si un tribunal prend des décisions qui vont à l'encontre de la justice, l'individu qui n'a pas les ressources dont dispose une entreprise, ne peut absolument rien faire contre.

Le second domaine est celui de la procédure générale quotidienne. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il se peut que des tribunaux solidement établis aient une procédure bien à eux et qu'on ferait peut-être mieux de les laisser tranquilles. Je ne pense pas qu'il y ait de très grandes différences entre les uns et les autres. Je crois que j'ai comparu devant la plupart des tribunaux fédéraux et québécois et leurs procédures sont fondamentalement les mêmes. Ce qui compte, c'est que les nouveaux tribunaux perdent beaucoup de temps à en établir de nouvelles. A mon avis, il faudrait les établir et permettre aux tribunaux de les modifier à leur gré. Je crois qu'au bout d'un certain temps, ils finiraient par se retrouver avec à peu près le même système.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Deniger.

[Text]

M. Deniger: Oui, je voudrais poursuivre dans le même ordre d'idée; c'est au sujet de votre suggestion de législation sur les procédures administratives. J'ai peut-être mal saisi l'intention de votre loi. Est-ce que vous la voyez comme un manuel que l'individu aurait devant lui qui lui permettrait de bien comprendre et d'intervenir?

M. Robb: Non, M^{me} Delage a déjà fait préparer le manuel. C'est une loi générale. On l'a depuis 50 ans, aux États-Unis. Il y a dans presque tous les États aujourd'hui et au fédéral une loi de procédures administratives comme toutes les lois, elle est devenue de plus en plus compliquée. Elle couvre la procédure générale devant les tribunaux administratifs et aussi l'aspect de rule-making. On appelle rule-making la législation déléguée au Canada.

M. Deniger: Vous avez dit qu'il y avait une loi américaine qui portait là-dessus.

Mme Delage: Plus qu'une.

M. Deniger: Oui, mais si je me rappelle bien, et vous me corrigerez si je me trompe, il y a effectivement une loi dans le District of Columbia, parce que c'est là que sont la plupart des bureaux administratifs comme l'ICC. Cependant, est-ce que le tribunal administratif lui-même n'est pas libre de déroger à cette loi?

M. Robb: De temps en temps, cela dépend de la loi.

M. Deniger: Tout à l'heure, j'entendais M^{me} Delage dire: «Écoutez, on va faire une loi, mais évidemment, elle ne s'appliquera pas à tous les tribunaux.»

Mme Delage: Non, non, non. Je n'ai pas dit cela.

M. Deniger: Oui, vous l'avez dit, j'en suis certain. A ce moment-là, je me disais: «Dans quels cas et pourquoi?» Remarquez que, comme avocat et comme ancien avocat d'une commission à part cela, à mon avis, cela simplifierait beaucoup de choses. Cependant, quand on a une cause de tarifs, Bell Canada par exemple, d'une part et puis une cause pour l'obtention d'une licence aérienne entre Dolbeau et Roberval d'autre part, je ne pense pas que ce soit la même chose et j'ai de la difficulté à comprendre que la procédure pourrait être la même dans les deux cas.

M. Robb: A la base... Il s'agit des méthodes de comparaison. La chose qui a suscité le plus de discussions dernièrement, c'est la question de la confidentialité. C'est un principe qu'on peut établir. Peut-être qu'on doit changer certaines choses, mais c'est une question d'être bien sûr que les tribunaux respectent les droits des parties. On serait surpris de voir jusqu'à quel point les tribunaux, en général les tribunaux nouveaux qui n'ont pas d'expérience, ne respectent pas parfois les droits des parties.

M. Deniger: Mais si c'est le cas, vous avez un appel possible à la Cour fédérale.

M. Robb: D'accord, mais un individu peut ne pas avoir l'argent, le temps, ou un avocat pour le représenter.

M. Deniger: On va prendre le cas de dix individus et de l'Association des consommateurs du Canada. Vous êtes là pour représenter les consommateurs et il y a 10 individus qui se présentent pour une audition sur une augmentation des tarifs de chemin de fer, par exemple. D'après vous, que devrait faire

[Translation]

Mr. Deniger: Yes, I wanted to pursue the subject along the same lines; to get back to your suggestion about legislation on administrative procedures, I may have missed its purpose. Do you see it as a manual which could be used by anyone to understand and intervene?

Mr. Robb: No, Mrs. Delage has already prepared the manual. What I have in mind is a general legislation. It has been in existence in the United States for 50 years; almost every State has its own law today, and the Federal government has an administrative procedures legislation. Like all laws, it has become increasingly complex. It covers general procedures in administrative tribunals as well as the rule-making aspect. Rule-making is what we call delegate legislation in Canada.

Mr. Deniger: You said there was an American law on the subject.

Mrs. Delage: More than one.

Mr. Deniger: Yes, but if I am not mistaken, and please correct me if I am wrong, the District of Columbia has such a law, because that is where you will find most administrative offices such as the ICC. yet, isn't the administrative tribunal itself free to depart from the law?

Mr. Robb: From time to time, it depends on the law.

Mr. Deniger: A while ago, Mrs. Delage said: "Listen, we are going to make a law, but it will obviously not apply to all tribunals".

Mrs. Delage: No, never, I never said that.

Mr. Deniger: Yes, you did, I am sure of it. And I said to myself; "In which cases, and for what reasons?" Mind you, as a former lawyer, and a committee lawyer at that, I think that it would make things much simpler. However, when you are dealing with Bell Canada rates, for example, on the one hand, and a court case between Dolbeau and Roberval for the granting of an air licence, on the other hand, I don't think that we are involved with the same thing and I find it difficult to accept that the procedure would be the same in both instances.

Mr. Robb: Basically... What we are talking about are methods of appearance before a court. The biggest bone of contention, lately, has been the confidentiality issue. We are trying to establish a principle. It may be necessary to change certain things, but the vital question is that tribunals respect the rights of both sides. It is surprising to what extent tribunals, generally new tribunals which do not have much experience, fail to respect the rights of the parties.

Mr. Deniger: But if that is the case you can appeal to the Federal Court.

Mr. Robb: I agree, but you may lack the money, the time or a lawyer that will represent you.

Mr. Deniger: Let us take the case of ten individuals and of the Canadian Consumers Association. You are here to represent the consumers and there are 10 persons who appear at a hearing on the increase of railway rates. In your view, what

[Texte]

la Commission canadienne des transports? Devrait-elle faire une distinction entre vous et le simple individu qui vient?

• 1750

M. Robb: Il faut qu'elle décide. S'il y a un individu qui a quelque chose de nouveau, il faut l'entendre, mais s'il y a 10 individus qui disent la même chose, qui disent qu'ils n'aiment pas la hausse des tarifs... C'est pourquoi il faut soumettre les choses par écrit à l'avance pour qu'on voit quelle est la portée de leur soumission. S'il y a quelque chose de nouveau et s'ils désirent poser des questions, on entend leur soumission. Si ce n'est pas le cas ils doivent avoir le droit de dire: «Non, il n'y a rien de neuf dans cela.»

M. Deniger: Vous êtes très sévère.

M. Robb: Oui. Il faut être très sévère et c'est pourquoi il faut avoir des règlements.

M. Deniger: Moi, je suis de ceux qui ne sont en amour ni avec les lois, ni avec les règlements. J'ai l'impression que dès l'instant où on codifie quelque chose, la première chose qu'on cherche, c'est à trouver le moyen de s'en sortir. Je suis de ceux qui préfèrent que les tribunaux soient leur propre maître, parce qu'ils sont quand même jugés par un principe qui est encore plus grand, celui de la justice naturelle.

M. Robb: Mais cela prend du temps.

M. Deniger: Donnez-moi donc un exemple. Tout à l'heure, vous nous parliez d'une cause que vous avez plaidée et, sur 14 ou 10 jours d'audiences, vous avez passé deux jours sur des règles de procédure. C'était devant quel tribunal administratif?

M. Robb: C'était devant la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. C'est probablement un des plus vieux tribunaux du Canada, mais il n'a pas de règlements sur les nouveaux articles des lois.

M. Deniger: Et à votre avis, si on avait eu une loi, comme vous le préconisez, vous auriez épargné 2 jours.

M. Robb: Oui. Je pense que oui, parce que cela donne la méthode pour présenter les soumissions aux tribunaux. Il y a eu une discussion là-dessus, une discussion d'un jour et demi et même, à la fin de cette cause, le tribunal a brisé son propre règlement.

M. Deniger: Encore une fois, j'ai peut-être mal compris. Moi, quand on a parlé de procédures, je n'ai jamais pensé que cela pouvait inclure le caractère confidentiel de l'information.

M. Robb: Non, mais la méthode a déterminé cela.

M. Deniger: La méthode a déterminé cela?

M. Robb: Oui.

M. Deniger: Est-ce que cela ne devrait pas être jugé selon le moment?

M. Robb: Non. Il y a beaucoup de tribunaux qui refusent tout droit de confidentialité, par exemple, et il y en a d'autres qui donnent trop de droits à la confidentialité. Aussi, il y a des questions de méthode de confidentialité. Si quelque chose est confidentiel, qui a le droit de l'apprendre? Seulement le tribu-

[Traduction]

should the CTC do? Should it make a difference between you and the individual appellant?

Mr. Robb: It is up to the Commission to decide. If an individual person has something new to say, he should be heard, but if there are ten of them saying the same thing, who keep repeating that they do not like rate hikes... This is why a brief should be submitted in advance, so that the Commission can evaluate the importance of its contents. If there is something new and if they want to ask questions, they are given a chance to be heard. If not, they must be allowed to say: "No, there is nothing new in all this".

Mr. Deniger: You are very harsh.

Mr. Robb: Yes, I am. One has to be harsh, and that is why we need regulations.

Mr. Deniger: I am one of those people who are not in love with laws, or regulations either. I feel that as soon as something gets codified, people look for ways to get around it. I am in favour of tribunals being their own masters, because they are, after all, judged according to a principle which is even loftier, the principle of natural justice.

Mr. Robb: But that takes time.

Mr. Deniger: Well, give me an example. A while ago, you were telling us about a case you were involved with and out of the 10 to 14 days of hearings, you spent two whole days arguing about procedural rules. What administrative tribunal was that?

Mr. Robb: It was the Committee on Restrictive Trade Practices, probably one of the oldest tribunals in Canada, but which does not have any regulations for the new articles of law.

Mr. Deniger: Do you think that you would have saved two days if the type of act you are recommending had been in existence?

Mr. Robb: Definitely, because such a law would provide the method required to make submissions to tribunals. There was a discussion on the subject which lasted a day and a half and after all that, the tribunal overruled its own regulation.

Mr. Deniger: Once more, I may have misunderstood what you meant when we were talking about procedure. I never thought that it could cover the issue of confidentiality of information.

Mr. Robb: No, but it was determined by the method.

Mr. Deniger: It was determined by the method?

Mr. Robb: Yes.

Mr. Deniger: Shouldn't it be judged according to the occasion?

Mr. Robb: No. Many tribunals deny any right to confidentiality; others, on the contrary, which are too liberal in that area. Methods of confidentiality also come into the picture. If something is confidential, who is allowed to know about it? Only the tribunal and its officers? The other lawyer? There

[Text]

nal et ses officers? L'autre avocat? Il y a plusieurs solutions au problème de confidentialité et, d'après mon expérience, chaque fois que la question est soulevée devant les tribunaux, il y a discussion.

M. Deniger: Je vous demande votre avis à la fois comme avocat qui a une expérience de 20 ans devant les tribunaux administratifs et comme représentant de l'Association des consommateurs du Canada. En ce qui concerne la règle de la confidentialité devant les tribunaux administratifs, pour ce qui est des documents ou des annexes ou des preuves à l'appui, la règle la plus simple et la plus juste pour l'individu, le simple consommateur, ne serait-elle pas justement qu'il n'y ait aucune confidentialité?

M. Robb: Oui, pour l'individu, c'est très probable. Cependant, si on demande quelque chose de personnel à l'individu, son salaire peut-être, des choses comme cela, ce n'est pas . . .

M. Deniger: Mais sûrement, pour vous, le salaire ne devrait pas être une question confidentielle. Ce ne l'est sûrement pas aux États-Unis.

M. Robb: Je donne un exemple seulement. Si on lui demande quelque chose de personnel, quelles sont ses relations avec sa blonde. . . Ces questions doivent rester pour moi, confidentielles.

• 1755

M. Deniger: Non, ce n'est pas cela, avec tout le respect que j'ai pour vous, monsieur Robb. Quand on parle des confidentialités, et vous le savez très bien, on ne parle pas de cela, mais on parle d'informations dont un tribunal aurait à se servir pour prendre une décision favorable à une compagnie ou à une autre. Les compagnies aériennes viennent devant la Commission canadienne des Transports et nous disent: «J'ai besoin de tel vol». Elles vont dire aux associations des consommateurs qu'elles ne peuvent pas dévoiler leur seuil de rentabilité, qu'elles ne peuvent pas dévoiler leurs coûts parce que si elles dévoilaient leurs coûts, le compétiteur aurait l'avantage. Écoutez. L'industrie est réglementée ou bien elle ne l'est pas. Soit que vous interveniez, soit que vous n'intervenez pas. Ne me dites pas que pour les informations qui sont pertinentes, la décision du tribunal devrait être confidentielle car vous représentez l'Association des consommateurs parce que là, je trouve cela tout à fait incompatible.

M. Robb: Non, je ne dis pas cela comme représentant de l'Association des consommateurs. En général, on demande tous les renseignements, mais j'ai dit qu'il y a plusieurs solutions à la confidentialité. J'ai fait cela moi-même. Les compagnies utilisent la confidentialité pour éviter les conséquences. Aussi, les compagnies évitent de temps en temps de comparaître devant les tribunaux seulement pour éviter les problèmes de confidentialité parce que le règlement n'est pas défini. Si on fait une demande pour obtenir une licence, on ne sait pas si on devra divulguer ou non son état financier ou quelque chose comme cela.

S'il n'y a pas de règlement, cela veut peut-être vous dissuader de faire une demande quelconque.

M. Deniger: Merci, monsieur Robb.

[Translation]

are several solutions to the issue of confidentiality, and, based on my experience, every time the question is raised before tribunals, there is an argument.

Mr. Deniger: I am asking you for your opinion, as a lawyer who has a 20 years experience of administrative tribunals, as well as being a representative of the Canadian Consumers Association. In the case of the rule of confidentiality before the administrative tribunals as it applies to documents or appendices, or supporting evidence, wouldn't the simplest and fairest rule for the individual, the average consumer, precisely be the absence of confidentiality?

Mr. Robb: Yes, for the individual, it very probably would be. However, if he is asked a personal question, like about his salary, or some such thing, it is not . . .

Mr. Deniger: But surely, for you, salaries should not be confidential. They certainly are not, in the States.

Mr. Robb: I shall give one example, only. If they ask him something personal, like, how is he making out with his girl friend . . . that, in my mind, should remain confidential.

Mr. Deniger: No, with all due respect, Mr. Robb, that is not what confidentiality is all about, and you know it very well. We are not talking about that, we are talking about information which a tribunal would use to reach a decision that would favour a company or another. Airline companies, for example, appear before the CTC and tell us, "I want this particular route". Then, they go and tell the consumers that they cannot disclose their break-even point, that they cannot reveal their costs because if they did, their competitor would have the advantage . . . Listen, either industry is regulated, or it is not. Either you intervene or you don't. Don't tell me that in the case of pertinent information the decision of the tribunal should be confidential because you represent the Consumers' Association; in my view, that is totally incompatible.

Mr. Robb: No, I did not say that as a representative of the Consumers' Association. As a rule, the whole information is requested, but I said that there are several solutions to the issue of confidentiality. I have done that myself, Companies use confidentiality as a ploy to avoid the consequences. Now and again, they also avoid appearing before the tribunals, simply because they want to steer clear of the problems of confidentiality, as regulations in that area are ill-defined. When you apply for a licence, you do not know whether you will have to disclose your financial assets, or not.

If there are no regulations, you may be put off making any kind of request.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Robb.

[Texte]

Mme Delage: Est-ce que je pourrais ajouter ceci, monsieur le président? C'est que dans cette affaire de confidentialité, dans la mesure où je traduis bien la pensée de notre Association, notre association a toujours été raisonnable. C'est-à-dire que lorsque cette question de détriment possible pour un individu qui comparaît devant un tribunal administratif se pose, à ce moment-là, il n'y a même pas discussion, je pense.

M. Deniger: Non.

Mme Delage: Au fond, c'est ce qu'on a essayé de projeter dans ce mémoire-là. Nous sommes des gens raisonnables, nous visons certaines choses, nous sommes contre les interventions frivoles, contre l'agressivité inutile, contre l'irresponsabilité, mais nous voudrions une loi qui comprendrait des points de repère fixes qui permettraient au consommateur, quand il met les pieds dans un tribunal administratif, de savoir à quoi s'en tenir. Je pense que c'est un minimum qu'on demande pour lui permettre de se tirer d'affaires. On demande que le tribunal, et c'est ce que j'ai répondu à M. Kane, que le tribunal ait des règles de procédure qui lui soient propres, en fonction du type d'auditions qu'il mène et du type de demandes et de requêtes qu'il reçoit. Évidemment, on ne veut pas s'engager là-dedans. On n'est pas en faveur de l'uniformisation à tout crin.

M. Deniger: Vous parlez encore plus comme un manuel et, quand M. Robb parle, il parle beaucoup plus comme un avocat qui veut avoir un texte de loi.

Mme Delage: Oui, mais moi, je représente les consommateurs et le point de vue du consommateur à qui on a dédié ce guide-là en essayant de lui expliquer comment cela se passe dans un tribunal administratif. On lui dit que, règle générale, cela ne devrait pas poser trop de problèmes, mais qu'il y en a. Attention, il y a des problèmes qui existent et ne vous imaginez pas que vous vous en allez à une partie de plaisir! Ce n'est pas vrai. C'est compliqué, c'est coûteux et cela demande du temps. C'est onéreux, cela représente toutes sortes de difficultés, mais cela ne devrait pas vous empêcher d'y aller, cela ne devrait pas vous décourager d'y aller. Si vous croyez sincèrement que vous avez quelque chose de pertinent, de nouveau à dire... Parce que cela, c'est un élément important. Tout à l'heure, M. Robb faisait allusion à cela et moi je vous ai cité le cas de la Régie de l'électricité et du gaz. Son président m'a dit clairement ceci: «Si quelqu'un vient ici à titre individuel et n'a rien à dire de nouveau, rien de pertinent, si finalement il devient une peste, si toutes sortes de raisons il est agressif, mal élevé et grossier et qu'il nous traite de tous les noms, eh bien, je regrette, je ne l'endurerai pas.»

M. Deniger: On ne s'obstine pas là-dessus.

• 1800

Mme Delage: A ce moment-là, vous comprenez, il y a une certaine discrétion dont on parle d'ailleurs dans le guide, justement pour aider les gens à savoir comment se comporter.

M. Deniger: Ma question était très simple. Je ne comprenais pas pourquoi, dans une loi qui traiterait de procédures administratives, on traiterait de la question de confidentialité.

M. Robb: Peut-être que ce ne serait pas dans la loi, mais c'est un exemple.

[Traduction]

Mrs. Delage: Could I add something, Mr. Chairman? In this whole business of confidentiality, in so far as I correctly express the viewpoint of our association, our demands have always been reasonable. By that, I mean that when appearing before a tribunal may be detrimental to an individual, there is simply no point in discussing the issue.

Mr. Deniger: No, there isn't.

Mrs. Delage: Basically, that is what we tried to convey in our brief. We are sensible people, we have certain goals, we are against intervening for trifles, against useless aggressivity, against irresponsibility, but we would like to have a legislation that provides us with a stable system of reference which would allow the consumer, when he steps before an administrative tribunal, to know exactly where he stands. I do not think that this is asking too much to help him see his way through. What we want, as I explained in my answer to Mr. Kane, is for the tribunal to have its own individual procedure, based upon the type of hearings it conducts and the type of requests it receives. Obviously, we do not want to go too deep into that. We do not favour standardization at all costs.

Mr. Deniger: You sound even more like a manual, and when Mr. Robb talks, he sounds much more like a lawyer who wants to have his piece of legislation.

Mrs. Delage: True, but I represent the consumers and the viewpoint of the consumer to whom we dedicated this guide in order to help him understand the workings of an administrative tribunal. We tell him that, as a rule, he should not encounter too many problems, but that they are not unheard of, and that it is not going to be all clear sailing! Far from it. It is a complex and costly process, and it is time-consuming; it creates all kinds of difficulties, but it should not be a deterrent. If you sincerely believe that you have something new and worthwhile to say... because that's very important. A while ago Mr. Robb alluded to that aspect of the game, and I gave you the example of the Régie de l'électricité et du Gaz. Its president told me quite unequivocally, "When somebody appears as an individual and has nothing new to offer, nothing relevant, if he becomes obnoxious, if for any reason whatsoever he becomes aggressive, rude and vulgar, and if he abuses us, well, I am sorry, but I won't put up with it."

Mr. Deniger: We won't belabour the point.

Mrs. Delage: In that case, you may appreciate that some discretion must be exercised—We talk about it in our Guide, to help people know how to behave.

Mr. Deniger: My question was very straightforward. I could not understand why the issue of confidentiality would be dealt with in an Administrative Procedures Act.

Mr. Robb: It might not be included in the act, it was just an example I used.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I would just like to ask Mr. Robb an informational question. Do you know of anybody who has monitored the federal regulatory agencies to determine how their procedures and processes are similar or different?

Mr. Robb: I was aware that the Economic Council had some sort of study to that effect going, but I do not know whether that got off the ground. They were considering it at one point. Beyond that, I do not think that I know of any.

Mr. Crosby (Halifax West): I want to put on record that ...

Mr. Robb: The Law Reform Committee. Yes, you are right. There was a suggestion that they would get into it. But they wanted to cover everything when they started.

Mr. Crosby (Halifax West): I want to put on record that perhaps this is an inquiry that the committee should make, to determine to what extent the processes and procedures of federal regulatory agencies are similar or different and to what extent they can be grouped. I know from attending hearings of the CTC that they almost purposely and blatantly misconstrue the term "public interest." They start their hearing up. All the public interest people come in. "Okays guys, come on in", boom, boom, boom, out they go. Then the attitude is, "Let's get on with the hearing now," probably heard the public interest.

And I cannot help commenting on your reference to the Cabinet overturning a CTC decision in the EPA-CP case. There was a parade of "public interest" representatives that went on for three of four days at their hearing, and included the premiers and the Atlantic provinces and nearly every group you would want to name. As I say, they just said, "Thanks very much, ladies and gentlemen," and then they got on with the hearing and decided on the basis of the statement that Jean Marchand had made when he was Minister of Transport, never even talked about the public interest groups. You do not want that kind of public interest participation, do you?

Mr. Robb: Certainly, I would take it you mean token public interest participation and, no, I do not want that. I might say that on occasion the Consumers' Association has been approached by businesses saying, "Your interest should be the same as ours in this. Why do you not come along and do it?" and to the best of my knowledge all those requests have been turned down. But that is a normal thing for businesses to do. I do not quarrel with it. What I do quarrel with is deciding things on ministers' statements and not having the departments there to support their statements and be questioned on them, and sometimes those ministers' statements end up in Cabinet and are the winners.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'aimerais demander un renseignement à M. Robb. Connaissez-vous quelqu'un qui ait étudié de près les organismes de réglementation fédéraux pour voir si les procédures et méthodes qu'ils utilisent sont semblables ou différentes?

M. Robb: Je sais que le Conseil économique avait l'intention de faire une étude dans ce domaine, mais je ne sais pas si elle a jamais démarré. Ils y songeaient en tout cas à un certain moment. Mais en dehors de cela, je n'en connais pas.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais qu'il soit pris note du fait que ...

M. Robb: Le Comité de réforme juridique. Oui, vous avez raison. Le bruit avait couru qu'ils allaient se pencher sur la question. Mais lorsqu'ils ont commencé, ils voulaient s'occuper absolument de tout.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je veux qu'il soit noté qu'il s'agit peut-être là d'une enquête qui devrait être entreprise par le Comité, afin de déterminer dans quelle mesure les méthodes et procédures des organismes de réglementation fédéraux sont semblables ou différents, et dans quelle mesure ils peuvent être regroupés. Mon expérience des audiences de la CTC m'ont appris que ces organismes déforment grossièrement le sens du terme «intérêt public», et cela de manière presque calculée. Cela se passe de la manière suivante: la séance est ouverte, tous les représentants et organismes d'intérêt public se présentent, et on leur dit, «c'est bien, les amis, entrez donc,» et en deux coups de cuiller à pot, ils se retrouvent dehors. Et on voit manifestement qu'ils se disent, «bon, la séance peut maintenant commencer». Autant pour l'intérêt public.

Je ne peux pas non plus m'empêcher de revenir sur ce que vous avez dit sur la décision du Cabinet de renverser la décision du CTC dans le cas de l'EPA-CP. Les représentants de «l'intérêt public» ont défilé pendant trois ou quatre jours; parmi eux il y avait les premiers ministres provinciaux et les provinces Atlantiques et à peu près tous les groupes possibles et imaginables. Et comme je l'ai dit plus tôt, la Commission s'est contentée de leur dire, «Merci beaucoup, mesdames et messieurs». Après quoi, l'audience a continué et la décision a été prise sur la foi de la déclaration faite par Jean Marchand du temps où il était ministre des Transports, et pas un mot n'a été dit sur les groupes d'intérêt public. Ce n'est pas ça, le genre de participation des groupes d'intérêt public que vous voulez, n'est-ce pas?

M. Robb: Vous voulez dire une participation symbolique, non, certainement pas. J'ajouterai que l'Association des consommateurs a parfois été approchée par des entreprises qui lui ont dit, «Nos intérêts devraient coïncider dans cette affaire. Pourquoi ne pas vous joindre à nous?» A ma connaissance, toutes ces demandes ont été rejetées. Mais c'est là une démarche normale de la part des entreprises. Je ne la critique pas. Ce que je critique, c'est que des décisions puissent être prises à partir de déclarations de ministres alors que les représentants du Ministère ne sont même pas là pour défendre cette déclaration et pour répondre à des questions. Il arrive même parfois que ces déclarations de ministres aboutissent au Cabinet et remportent la victoire.

[Texte]

Le vice-président (M. Berger): J'aimerais poser quelques questions en terminant. Vous plaidez en faveur d'une représentation du citoyen par lui-même et pour lui-même et vous avez expliqué que vous avez publié ce guide du consommateur. Avec quel succès le consommateur se représente-t-il lui-même? Est-ce que cela arrive souvent ou si les exemples sont assez limités?

Mme Delage: Vous rejoignez un peu dans votre question une préoccupation de M. Crosby à savoir comment va-t-on convaincre les consommateurs de s'intéresser à cette question-là, suffisamment pour entrer dans un tribunal administratif et y défendre un point de vue? D'abord, quand le guide a été publié, il est devenu fort intéressant pour les avocats, bien sûr, et pour certaines facultés de droit, le ministère de la Justice, l'Office de la protection du consommateur. Je parle de sa version française, bien entendu. Pour ce qui est de la version anglaise, elle a trouvé ses débouchés, c'est évident. Mais ce que je puis vous dire, c'est que depuis que nous avons entrepris les travaux, et dans le cours de ces travaux il y a eu le guide, les gens se sont intéressés effectivement aux tribunaux administratifs.

Au Québec, je me souviens très bien que, quand j'ai démissionné de mon poste de directeur de l'Office de la protection du consommateur pour retourner à l'Université McGill terminer mon droit, j'ai eu la surprise de découvrir que le droit administratif était devenu une matière obligatoire pour avoir accès au Barreau.

Alors, cela vous démontre à quel point c'est récent au Québec cet intérêt pour le droit administratif. Ce n'est pas que cela n'existait pas avant, mais cela ne semblait pas retenir l'attention des gens particulièrement.

Donc, j'ai terminé mon droit à McGill en 1976. Cela fait 4 ans que, de façon systématique, les étudiants en droit doivent étudier le droit administratif pour avoir accès au Barreau.

Alors, cela fait à peu près le même nombre d'années que, de façon formelle, des groupes ou des individus prennent au sérieux le tribunal administratif, et ont l'impression qu'il y a peut-être quelque chose à faire avec ce genre d'institution-là. Mais ce qui a tendance à les décourager, c'est, comme je l'ai mentionné, non seulement la procédure, parce que cela varie d'un endroit à l'autre, mais c'est également la composition du tribunal administratif.

J'ai fait allusion à cela dans le mémoire, tout à l'heure, en citant la réaction de la dame qui s'est rendu aux auditions sur le lait. Dans son esprit à elle, et elle n'était pas seule à partager ce point de vue-là, les dés étaient déjà pipés, c'est-à-dire que les jeux étaient déjà faits. Qu'elle ait fait ou non sa représentation, cela importait peu.

Alors, s'il y a un obstacle du côté de la procédure, il y en a également un du côté de la composition des tribunaux, et le mémoire présenté par M^{es} Jamish et Intvin y fait allusion. C'est le problème de la façon dont sont nommé les gens qui forment les tribunaux administratifs. Alors, sans pouvoir quantifier le nombre de gens qui, depuis quelques années, se sont présentés devant les tribunaux administratifs, je puis vous dire par exemple que l'Association des consommateurs du Québec, à laquelle j'appartiens également, tente depuis quelques

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would like to conclude with a few questions. you are speaking in favour of the citizen representing himself, for himself, and you explained that you had published a consumers' guide. How successful is the consumer when he is his own representative? Is that a common occurrence?

Mrs. Delage: Your question reflects Mr. Crosby's concern about the methods that can be used to convince consumers to show enough interest to stand before an administrative tribunal and state their case. First of all, when the Guide was first published, it was sought by lawyers, of course, as well as some law schools, the ministry of Justice, the Office of Consumer protection. I am obviously talking about the French version. As for the English version, it also found its own market. But what I can tell you is that in the course of our work, which included our guide, there were people who did take an interest in administrative tribunals.

In Quebec, I remember clearly that when I resigned from my position as Director of the Consumer Protection Office, to return to McGill to complete my law studies, I was surprised to discover that administrative law had become a prerequisite to be called to the bar.

That shows you how recent this interest for administrative law is in Quebec. It does not mean that it did not exist before, but it did not seem to particularly retain people's attention.

So I obtained my law degree in McGill in 1976. For the last four years the students have had to systematically study administrative law to be called to the bar.

So, people or individuals have been taking administrative tribunals seriously about the same number of years and feel that they might serve some useful purpose. But what tends to discourage them, is, not only procedure, because it varies from place to place, but the composition of the administrative tribunal.

I mentioned that before, when I described the reaction of the lady who attended the hearings on milk prices. She felt, and she was not alone to think so, that the dice were loaded. Whether or not she made her presentations, is immaterial.

So, if procedure is a stumbling block, so is the composition of the tribunals, an issue which Mr. Jamish and Intvin address in their brief. It is the problem of the appointment of the members of these tribunals. Without quoting a figure for all the people who, over the last few years, have appeared before administrative tribunals, I can tell you that the Association des consommateurs du Québec, for example, to which I belong, has been trying for some years to take part in the hearings, which it had never done before.

[Text]

années, alors qu'elle ne l'avait jamais fait auparavant, de participer à des auditions.

Elle l'a fait à la Régie des services publics, elle l'a fait à la Régie des marchés agricoles. Il ne s'agit pas seulement de cette association-là, mais également les ACEF dissidentes, qui forment la Fédération nationale des Associations de consommateurs, se présentent de façon systématique devant la Régie des marchés agricoles pour discuter des problèmes d'alimentations, et tout particulièrement du lait.

Alors, il y a donc une ouverture de la part des groupes de consommateurs. Il y en a certainement de la part d'individus. On n'en entend peut-être moins parler parce que les présentations sont moins bien orchestrées et ne sont peut-être pas rapportées par les journaux. Chose certaine, il y a des tribunaux administratifs qui avaient déjà reçu auparavant la visite de consommateurs, et qui ont eu des réactions favorables ou négatives selon les circonstances.

Peu à peu, on constate que les tribunaux administratifs, tant au fédéral qu'au provincial, à tout le moins pour ce qui est du Québec, s'accommodent et commencent à vivre avec les consommateurs qui interviennent, tout comme d'ailleurs les industries réglementées. Parce que moi, j'ai souvenance des réactions de certaines industries réglementées quand l'Association des consommateurs du Canada a commencé à participer à des auditions. Laissez-moi vous dire qu'on était traités comme des chiens dans un jeu de quilles!

Alors, l'évolution s'est faite au fil des années. D'après ce que je peux voir, on est pas mal moins à couteaux tirés qu'on l'était alors. Deuxièmement, on se rend compte qu'on a des intérêts communs. Et puis, si on est un tant soit peu réaliste dans nos revendications, chose certaines, il n'y a pas de problème majeur qui se pose à ce qu'à un moment, on réussisse dans une demande, et qu'à un moment donné, ce soit l'industrie qui réussisse, parce qu'il y a alors un équilibre qui s'établit.

• 1810

Le vice-président (M. Berger): Alors, s'il y a lieu de passer à l'action dans ce domaine, je pense qu'il y aurait trois recommandations.

D'abord, il faudrait réduire les coûts de comparution devant les tribunaux, en simplifiant peut-être les procédures. Deuxièmement, il y a une recommandation en ce qui concerne la composition du tribunal administratif. Troisièmement, et celle-ci est peut-être reliée à la première, il y a la possibilité d'adopter une loi sur les principes administratifs.

Mme Delage: Chose certaine, ce que nous visons, c'est l'accessibilité aux tribunaux administratifs. Si nous avons jugé de nous intéresser à cette question-là il y a plusieurs années, comme association de consommateurs, c'est que le besoin s'en faisait sentir.

Les consommateurs, de plus en plus on leur en parle, sont conscients qu'ils n'ont pas seulement à critiquer mais qu'ils ont certainement un rôle positif à jouer et que, finalement, tout le monde se ressent des décisions qui sont prises.

[Translation]

It has attended the hearings of the Régie des services publics, as well as those of the Régie des marchés agricoles. The same can be said of dissident associations which have formed the Fédération nationale des Associations des consommateurs, and which systematically appear before the Régie des marchés agricoles to discuss food-related issues, particularly the milk issue.

So, there is a desire to participate on the part of consumer groups, and undoubtedly on the part of individuals, whose presentations are less publicized because they are less efficiently orchestrated and may be ignored by the newspapers. What is certain is that some administrative tribunals have already had their hearings attended by consumers, and have reacted favourably or negatively, depending on the circumstances.

Little by little federal and provincial administrative tribunals, at least those in Quebec, are beginning to learn to live with the consumers who intervene, just like the regulated industries. I clearly recall the reaction of these industries when the Canadian Consumers Association started to appear at hearings. We were treated like lepers!

So, things changed as the years went by. From my own observations, I would say that we are quite a bit closer now than we used to be. We also realize that we share common interests. Also, as long as we bring a realistic approach to our demands, there obviously is no major problem in having us win our point one day, and the industry its own, another time. This creates a healthy balance.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): If action is to follow up in this area, we are looking at three recommendations:

First of all, a reduction of intervention costs might be achieved through simplified procedures. Secondly, changes are recommended to the composition of the administrative tribunal. Thirdly, and this recommendation is linked to the first one, one should consider the passing of a bill on administrative principles.

Mrs. Delage: We are certainly looking for better accessibility to administrative tribunals. There is a strongly perceived need there, and that is why we got involved with this issue several years ago, as a consumers' Association.

The more you talk to them about it, the more aware consumers are that they can do better than being simply critical, that they can have a very positive input into the whole thing, and that, in the final analysis, everybody is affected by the decisions which are made.

[Texte]

Le vice-président (M. Berger): Bon, alors, j'aurais une autre question. Avant cette audience, on avait devant nous la Chambre de commerce de la province de Québec. Ils se sont opposé au financement des groupes d'intérêt public. Pour faciliter la tâche de ces groupes, ils ont dit, et je les cite:

Il nous apparaît plus utile de déconcentrer le processus de consultation comme le fait ce groupe de travail que de financer les groupements . . .

Alors, il me semble qu'ils favorisent là des tribunaux administratif itinérants pour permettre une plus grande participation publique. Est-ce que vous croyez que c'est une suggestion qui est valable?

M. Robb: Il y a deux aspects. D'abord, il y a ce besoin de permettre aux individus de se représenter. D'un autre côté, il y a aussi la nécessité d'avoir des groupes publics bien financés parce qu'une représentation doit être financée. Il est impossible à une personne d'entrer dans une question relative aux douanes, par exemples, sans avoir un background en ce domaine. Il m'apparaît un peu irresponsable de recommander quelque chose comme cela, parce qu'il est impossible, et bien sûr les personnes qui représentent les compagnies savent cela, même ceux des petites compagnies, de se préparer pour une audition devant un tribunal administratif en une journée.

Le vice-président (M. Berger): C'est la réponse que j'attendais.

Il y avait un monsieur qui représentait une compagnie de grandeur moyenne et qui disait qu'il avait à peu près 50 employés et que les coûts qu'implique le fait de se conformer à la réglementation gouvernementale étaient énormes pour lui et qu'il avait au moins une personne qui s'occupait de cela à plein temps. Alors, on devrait peut-être financer aussi les petites compagnies pour leur permettre de comparaître devant les . . . On devrait les encourager davantage, je ne sais pas?

M. Robb: Il y a même des groupes maintenant, comme les utilisateurs de gaz, par exemple.

Le vice-président (M. Berger): La Canadian Manufacturers Association?

M. Robb: C'est cela. Il y a des groupes comme cela, maintenant.

Mme Delage: Monsieur Berger, je m'excuse, est-ce qu'ils en avaient contre le financement par voie de projets, effectué par le ministère de la Consommation et des Corporations en ce qui a trait par exemple à l'Association des consommateurs directement, ou s'ils en avaient seulement contre ce qu'on appelle en anglais les *cost awards*?

Le vice-président (M. Berger): Non, ils en avaient contre le financement, quel qu'il soit, des groupes d'intérêt public. Leur solution à eux, c'était une préconsultation, avec votre association à vous, à ce moment-là, ou quelqu'autre association impliquée dans un dossier.

• 1815

M. Robb: Je suis d'accord avec cette préconsultation, mais elle doit se faire un peu comme se fait le *rule making* aux États-Unis, après consultation sur la réglementation. Je pense que c'est la meilleure façon de faire de la réglementation.

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Well, I have another question: Earlier, we heard the Chambre de commerce de la province de Québec—They are opposed to the funding of public interest groups. To make things easier for these groups, they suggested, quote,

I feel that it is more useful to decentralize the consultation process, as this particular Committee is doing, than to fund such groups . . .

It seems to me that they are advocating roving administrative tribunals, to allow broader public participation. Do you think that this is a valid suggestion?

Mr. Robb: There are two things to be considered here. First, there is the need to allow individuals to be heard. Then, there is the need for public groups with solid financial support, because representations require funding. For example, it is impossible for someone to tackle issues involving customs, without a background in this particular field. It seems somewhat irresponsible to me to make such a recommendation, because it is impossible—and that is something that company representatives know very well, even those of small companies—to prepare oneself in just one day for a hearing.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I was expecting that answer.

Earlier, we heard a gentleman who represented a medium-size company, with a staff of about fifty—He told us that the cost of complying with government regulation was a very heavy burden for him, and that he used at least one full-time employee to handle this chore—So, maybe we should also fund small companies to help them to appear before . . . We should give them more encouragement, no?

Mr. Robb: We even have groups like the gas users' group.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): The Canadian Manufacturers Association?

Mr. Robb: That's right. We have all kinds of groups like this one, now.

Mrs. Delage: Mr Berger, were they opposed to project funding by Consumers and Corporate Affairs, which gives direct grants to such groups as the Canadian Manufacturers Association, for example, or were they merely opposed to the cost award principle?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): No, they were against any kind of funding of public interest groups. Their solution was to use pre-consultation, with your Association, or any other Association involved in a case.

Mr. Robb: I am in favour of pre-consultation, but it should be conducted along the same lines as rule-making in the United States, where consultation takes place on regulation. I think that it is the best way to establish regulations.

[Text]

M. Deniger: Oui, mais si ça peut vous rassurer, je vous dirai que je n'étais pas du tout d'accord avec eux sur cette position.

Le vice-président (M. Berger): Une dernière question. Les représentants des Chambres de commerce ont demandé un examen global de la réglementation économique de façon à privilégier l'effet des forces du marché. Comme premier objectif, ils ont préconisé l'élimination de la réglementation donnant lieu à des «rentes de situation». Je ne sais pas comment traduire «les rentes de situation» en anglais, et le traducteur non plus. Mais ils disent ici:

Tout récemment, une étude démontrait que le fait d'interdire la publicité chez les professions libérales aurait occasionné aux consommateurs des dépenses de plusieurs centaines de millions de dollars qui auraient autrement pu être employés ailleurs.

Je me demande si, en favorisant une plus grande participation des individus devant les tribunaux, votre association a pris position sur les chartes professionnelles qui interdisent la publicité, par exemple chez les avocats? Est-ce que vous croyez que le public, au Canada et au Québec surtout, serait beaucoup mieux servi avec une concurrence plus grande dans une profession libérale comme le droit?

Mme Delage: Monsieur Berger, je puis vous citer l'existence d'un document qui a été préparé par l'Association des consommateurs du Québec, justement sur cette question-là, si ma mémoire est bonne. Je pourrais vous le faire parvenir, si vous le désirez. C'est un projet de l'association, je crois, qui a été fortement encouragé par notre groupe d'ailleurs. Oui, c'est cela. Financièrement, on les a aidés.

Alors, en tant qu'association des consommateurs du Canada, à ma connaissance, on n'a pas pris position là-dessus. Par contre, il y a eu un groupe provincial qui est rattaché à l'Association des consommateurs du Canada, et à celui du Québec, qui a fait une étude là-dessus et qui l'a présentée à l'Office des professions du Québec.

Le vice-président (M. Berger): Je pense qu'il n'y a pas eu de suite là-dessus de la part du gouvernement, ici au Québec du moins.

Mme Delage: Ce que je peux vous dire, c'est qu'en ce moment, l'Association des consommateurs du Québec fait des travaux sur le domaine optique, c'est-à-dire justement cette question. Également, l'association est appelée à participer, si la décision est prise, à des travaux qui sont projetés par le ministre de l'Éducation sur la tarification des notaires.

Alors, ce sont des questions qui demeurent d'actualité, bien entendu. Je ne voudrais pas mêler les deux, mais au Québec, certainement, il y a des choses qui s'écrivent et qui s'étudient sur les professions.

Mais si vous nous demandez, encore une fois, si l'Association «nationale» des consommateurs du Canada s'est prononcée, la réponse est non.

Le vice-président (M. Berger): J'aimerais bien que vous nous envoyez une copie du document de l'association provinciale.

Mme Delage: D'accord.

[Translation]

Mr. Deniger: Yes, but if it will make you feel better, I was telling you that I do not agree at all with this position.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): One last question. The representatives of the Chamber of commerce requested a global review of economic regulation in order to favour market forces. As a first objective, they recommended the deletion of the regulation leading to "condition funds". I don't know how to say that in English, neither does the interpreter. But here, they say:

A recent study showed that a ban on publicity by professions would have resulted in consumers having to spend several hundred million dollars which could have been used elsewhere.

I wonder if while promoting increased individual participation at hearings, your association has taken a stand on professional charters which forbid publicity, as in the case of lawyers? Do you think that a more active competition in the legal profession, for example, would be advantageous to the public in Canada, and especially in Quebec?

Mrs. Delage: Mr. Berger, there is a document which was prepared by the Association des consommateurs du Québec, on this very issue. I shall send it to you if you want to. This project received strong support from our own Association—Yes, we did help them financially.

So, as far as I know, the Association des consommateurs du Canada has not made a stand on this particular question. However, a provincial group affiliated with this Association, as well as with the Quebec association, has conducted a study which was submitted to the Office des professions du Québec.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I don't think there was any follow-through on the part of the government, at least in Quebec.

Mrs. Delage: I can tell you that at this very moment, the Association des consommateurs du Québec is working in the optical field. It may also be called to take part in studies contemplated by the ministry of Education on the rate structure used by notaries.

These are questions which naturally remain topical. I don't want to confuse the issues, but in Quebec, there are definitely people who study the various professions and write about them.

But if you ask us, once more, whether the "national" Canadian Consumers' Association has taken a stand on this issue, the answer is that it has not.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would be grateful if you sent us a copy of the document produced by the provincial association.

Mrs. Delage: I will.

[Texte]

Le vice-président (M. Berger): Alors, est-ce que tout a été dit?

Mme Delage: Fort probablement pas, monsieur Berger.

J'ai malheureusement été bousculée dans la préparation de notre communication d'aujourd'hui. J'ai été prévenue à la dernière minute que vous nous honoreriez de votre présence.

Je pense que ce que j'aimerais laisser, comme impression, c'est que tous les travaux que nous entreprenons, nous les faisons dans la perspective du bien-être des consommateurs. Cependant, nous ne divorçons pas ce bien-être des conditions économiques dans lesquelles nous vivons. Notre approche est réaliste et elle se doit de l'être. Si nous souhaitons que certaines activités soient, disons, plus relâchées au point de vue réglementation, c'est pour des raisons économiques, de la même manière que les industries le souhaitent.

• 1820

Par contre, s'il y a des cas où nous aimerions que la «déréglementation», si c'est comme cela qu'on l'appelle en français, ne se fasse pas immédiatement, c'est parce que nous avons des raisons de souhaiter qu'il s'exerce encore une certaine forme de contrôle.

C'est à la lumière d'expériences que nous vivons, comme consommateurs. Aussi, c'est dû au fait de l'éveil des consommateurs qui, tout à coup, prennent connaissance que beaucoup de choses qui leur semblaient acquises d'avance, ne le sont peut-être pas tant que cela.

Dans les circonstances, il m'apparaît que si nous voulons permettre au consommateur d'atteindre la maturité qu'il doit avoir, non seulement comme consommateur mais également comme citoyen, il faut l'aider à prendre les moyens pour y arriver. C'est dans ce sens-là que nous travaillons.

Le vice-président (M. Berger): D'accord. Alors, je vous remercie de votre mémoire et de vos commentaires aujourd'hui. Il y a quelques représentants de l'industrie qui ne favorisent pas le financement des groupes d'intérêt publics, mais je dirais que toutes les industries, dans les domaines où les industries sont fortement réglementées, comme les télécommunications, connaissent votre passé et connaissent la contribution du *RIP Program* au processus de réglementation au Canada. Je pense que nous ne pouvons que vous féliciter pour votre dévouement, et le sens des responsabilités que vous avez démontré dans le passé. Merci beaucoup.

Alors, cela termine les audiences d'aujourd'hui. Nous allons continuer demain matin à 9 h 00 dans cette même salle avec la compagnie Bell Canada et, à 11 h 30, nous rencontrons l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique. Merci beaucoup.

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Have you anything else to add, or have we covered the whole ground?

Mrs. Delage: Probably not, Mr. Berger.

I had very little time to prepare our submission. It was only at the very last minute that I was informed that you would be here.

What I want to emphasize is that all the work we do is aimed at improving the Consumer's welfare, although we do not try to dissociate it from the economic conditions under which we are living. Our approach is realistic, as well it should be. If we want certain activities to be more relaxed, so to speak, in terms of regulatory control, it is for economic reasons, just like the various industries do.

On the other hand, there are cases in which we would like deregulation to be postponed, because we consider that some sort of control should be maintained for awhile.

Our position is based on our experience, as consumers. It is also based on the fact that consumers are suddenly becoming aware that many of the things that they used to take for granted, are not that easy anymore.

Under the circumstances, it seems to me that if we want to allow the consumer to develop as he should, not only as a consumer, but also as a citizen, we must give him some assistance—This is our aim.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): O.K. Thank you for your brief and for the comments you made today. Some representatives of Industry are opposed to the funding of public interest groups, but I would say that all strongly regulated industries, such as Telecommunications, know of your past achievements and are aware of your contribution to the regulatory process in Canada. We must congratulate you for your dedication, and the sense of responsibility that you have displayed in the past—Thank you very much.

Our meeting is now adjourned. We shall reconvene tomorrow at 9 a.m., in the same room. We shall first hear Bell Canada, followed, at 11.30 a.m. by the consumers' Association of British Columbia. Thank you.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From CNCP Telecommunications:

Mr. J. Schmidt.

From the Royal Bank of Canada:

Mr. M. Michel;

Mr. E. Neufeld;

Mr. J. Feeney;

Miss J. Lawson.

From the Quebec Chamber of Commerce and Montreal Chamber:

Mr. M. Baril;

Mr. P. Morin;

Mr. J.-P. Létourneau;

Mr. R. Philips;

Mrs. A. Houper;

Mr. Pierre Lortie.

From the Consumers' Association of Canada:

Mrs. Niquette Delage;

Mr. James Robb.

Des Télécommunications CNCP:

M. J. Schmidt.

De la Banque Royale du Canada:

M. M. Michel;

M. E. Neufeld;

M. J. Feeney;

M^{lle} J. Lawson.

De la Chambre de commerce de Québec et la Chambre de commerce de Montréal:

M. M. Baril;

M. P. Morin;

M. J.-P. Létourneau;

M. R. Philips;

M^{me} A. Houper;

M. Pierre Lortie.

De l'Association des consommateurs du Canada:

M^{me} Niquette Delage;

M. James Robb.

3 | HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Friday, October 24, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le vendredi 24 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LEGISLATIVE LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 24, 1980

(53)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:00 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West) and Deniger.

Witnesses: From Bell Telephone Ltd.: Mr. J. V. Cyr and Mr. P. Fenson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Cyr made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by Bell Telephone Ltd. be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-21"*).

At 10:30 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(54)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 10:35 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West) and Deniger.

Witness: Mrs. Susan Burns from the Consumers' Association of British Columbia.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mrs. Burns made a statement and answered questions.

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 24 OCTOBRE 1980

(53)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 heures sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest) et Deniger.

Témoins: De Bell Telephone Limitée: MM. J. V. Cyr et P. Fenson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Cyr fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par Bell Téléphone Limitée soit déposé comme pièce. (*Voir Pièce «RR-21»*).

A 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(54)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 10 h 35 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest) et Deniger.

Témoin: M^{me} Susan Burns de l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M^{me} Burns fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, October 24, 1980

• 0919

[Text]

Le vice-président (M. Berger): A l'ordre. Nous tenons ce matin à Montréal des audiences du Comité spécial sur la réforme de la réglementation. Nous avons ce matin la compagnie Bell Canada représentée par M. J. V. R. Cyr, vice-président exécutif à l'administration et M. R. M. Fensom, vice-président adjoint aux affaires réglementaires. Alors, sans plus tarder, je demanderais à l'un des deux de faire une déclaration préliminaire.

Mr. J. V. R. Cyr (Executive Vice-President, Administration, Bell Canada): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to thank the committee on behalf of Bell Canada for the opportunity to appear before you, to answer some of the questions that you might have concerning our brief or any other aspect of the work that you are doing on regulatory reform.

Before moving into the question and answer period, I would simply like to highlight two or three points that, particularly in the last two or three years, we think have become very, very important in the field of regulation.

The first point that I would like to make, would apply to any legislation setting up a regulatory agency. It would seem to us very important that any legislation setting up a regulatory agency would specify actually how the agency should regulate the basis of regulation of the utility to be so regulated. It is also very important that Parliament should be the one body that hears the two sides, or more, of any argument, as to the basis of regulation, and that such basis be enshrined in the law and not left to the regulatory agency to decide.

I think it is of interest, that in the history of Bell, starting in 1906—we have been regulated on the basis of earnings—earnings per share, rate of return on *common equity*. I think this particular approach is obviously now not satisfactory. It is leading the regulator into looking at many aspects of unregulated business. It is also quite unique in North America; except for ourselves and B.C. Tel, most other groups are regulated on the basis of a net asset plant base, whereby those assets at the disposal of the public that the utility serves are actually regulated.

Flowing from that, I think, partly, is the second point I would like to make, and that is, what is the cost of regulation to Bell? *The Financial Post* which is never in error, has quoted \$33 million, annually, as our cost of regulation. We actually estimate that our cost of total regulation at Bell, annually, is between \$35 and \$50 million. This obviously is not just for interfacing with the CRTC, but for all the regulatory agencies, such as the Human Rights Commission, or the Restrictive Trade Practices Commission, et cetera. I think part of these costs flow from these interpretations that are given by the regulator, as to how a company such as Bell should be regulated, and on what basis.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 24 octobre 1980

[Translation]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Order, please. This morning our hearing of the Special Committee on Regulatory Reform is being held in Montreal. We have with us this morning Bell Canada represented by Mr. J. V. R. Cyr, Executive Vice-President, Administration and Mr. R. M. Fensom, Assistant Vice-President, Regulatory Matters. And so, without any further ado, I would ask one of them to make an opening statement.

M. J. V. R. Cyr (vice-président exécutif, administration, Bell Canada): Merci, Monsieur le président.

Au nom de Bell Canada, je remercie les membres du Comité de me donner la possibilité de répondre de vive voix à certaines questions sur notre mémoire ou sur tout autre aspect du travail que vous avez entrepris sur la réforme de la réglementation.

Avant que nous ne passions à la période de questions, j'aimerais simplement aborder quelques points qui, depuis deux ou trois ans, sont devenus extrêmement importants dans le domaine de la réglementation.

Il s'agit tout d'abord de la loi créant un organisme de réglementation. Il nous semble très important que toute loi créant un organisme de réglementation précise comment cet organisme doit contrôler le service privé. Nous trouvons également très important que le Parlement soit seul à entendre les diverses parties, sur l'objet de la réglementation et que cet objet soit précisé dans la loi et non pas laissé à la discrétion de l'organisme de réglementation.

Je trouve intéressant de voir que depuis sa fondation en 1906, la société Bell a été réglementée sur la base du bénéfice par action, du taux de rentabilité des actions ordinaires. Cette méthode ne convient manifestement plus, car cela amène le réglementateur à s'immiscer dans de nombreux aspects non réglementés. De plus, c'est une méthode assez inusitée en Amérique du Nord, puisque seuls nous et B.C. Tel. sommes réglementés ainsi. La plupart des autres groupes le sont en fonction de la valeur nette des installations à la disposition du public desservi.

Le deuxième point découle en partie du premier: quel sera le coût de la réglementation pour la société Bell? *The Financial Post*, qui ne se trompe jamais, a parlé de \$33 millions par année. Actuellement, nous évaluons entre 35 ou \$50 millions nos coûts annuels à cet égard. Ceci n'est évidemment pas uniquement à cause du chevauchement avec le CRTC, mais avec tous les organismes de réglementation, notamment la Commission des droits de la personne et la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. Je crois qu'une partie de ces coûts est due aux interprétations du réglementateur concernant la façon dont une compagnie comme Bell devrait être réglementée et la base de cette réglementation.

[Texte]

• 0915

The final point I would like to make has to do obviously with this very changing environment and its competition and regulation. It seems clear, going back, and I do not think there is any conflict with anybody here, that when telephone was first started there was competition. With many companies you had to have more than one telephone on your desk and there were different networks. It was felt to be in the national interest at that time, to establish a monopoly, and by the very definition of a monopoly, the other side of it is regulation. That position held for a number of years. I think we are now moving into an area and an era where competition might be the name of the game. If that is the case, I think we are basically saying that there is no such thing as regulated competition, which is the state of affairs that we have now. Both our friends from CN/CP claim that there is competition; our view is very strong that what we have is a regulated duopoly with no other entrants in the field of communication. It therefore seems to us very important that, to reduce the burden of regulation and permit this possibly new era of competition to take place, any legislation—and I would hope that the new telecommunications legislation will be tabled, hopefully in the fall or at the latest in the spring—would have a very clear definition of what is regulated and that, by definition, those services that are competitive in nature should automatically be deregulated.

I think there were some intervenors who questioned the validity of a cost accounting treatment to permit a proper separation of costs. We maintain very strongly that such is possible, and it is being addressed in the cost inquiry. The CRTC itself does believe it is possible, but to us it should be very important that this basic element of philosophy of regulation be enshrined in legislation.

Those, Mr. Chairman, are the few opening remarks that we would like to make, and we are ready to answer any questions that you might have.

Le vice-président (M. Berger): Je demanderais à M. Crosby de commencer les questions.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Gentlemen, I always begin my questions by saying that I understand our mandate from Parliament to be and to include an examination of the regulatory process on the basis that there is an excessive burden of regulation on the private sector. As I have said before, it is very easy to say that to Bell Canada, but I also say that to the Consumers Association of Canada, because I believe the assumption is that there is too much regulation; that business and industry is overregulated, and nobody has really challenged that assumption or proposition.

I see the thread through your submission of an organization that has been exposed to all aspects of government regulation and is, to put a word on it, quite distrustful of any further manoeuvres in the regulatory field on the grounds that they might backfire, to use a phrase.

I notice that you dismiss, more or less out of hand, the suggestion that there be a regulatory budget. You also seem weary—I do not know whether it is w-e-a-r-y or w-a-r-y,

[Traduction]

Le dernier aspect que j'aimerais souligner porte évidemment sur la transformation du contexte, sur la concurrence et sur la réglementation. Il me semble qu'à l'époque de l'apparition du téléphone, il y avait de la concurrence. Je crois que tous ici seront d'accord là-dessus. Avec de nombreuses compagnies vous deviez avoir plus d'un téléphone sur votre bureau et il y avait différents réseaux. A l'époque, on croyait qu'au nom de l'intérêt national, il fallait établir un monopole, ce qui impliquait une réglementation. C'est ce qu'on a cru pendant plusieurs années, mais je crois que nous entrons maintenant dans l'ère de la concurrence. Si c'est le cas, nous devons admettre qu'il ne peut y avoir de concurrence réglementée, et c'est pourtant ce que nous avons maintenant. Nos collègues du CNCP disent qu'il y a de la concurrence. Quant à nous, nous sommes convaincus que nous avons actuellement un duopole réglementé et que le domaine des communications n'est vraiment accessible qu'à deux groupes. Il nous semble donc très important, pour alléger le fardeau de la réglementation et permettre l'avènement de la concurrence, que la loi comprenne une définition claire de l'objet de la réglementation et que les services de nature concurrentielle soient par conséquent automatiquement déréglementés. Nous espérons que la nouvelle loi sur les télécommunications sera déposée à l'automne ou au plus tard au printemps.

Je crois que certains intervenants ont mis en question la validité de la comptabilité des prix de revient comme méthode efficace de partage des coûts. Nous restons cependant convaincus de l'efficacité de cette méthode et il en est d'ailleurs question dans l'analyse des coûts. Le CRTC croit aussi que cela est possible, mais pour nous il est primordial que cet élément fondamental de la réglementation soit inclus dans la loi.

Voilà les remarques préliminaires que nous tenions à faire, Monsieur le président, et nous sommes maintenant disposés à répondre à toutes vos questions.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I would ask Mr. Crosby to open the question period.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Thank you, Mr. Chairman.

Messieurs, je commence toujours par dire comment je vois le mandat que nous a donné le Parlement. Je crois que nous avons le mandat d'examiner le processus de réglementation avec, comme base, le fait que le secteur privé est réglementé à outrance. Comme je l'ai déjà souligné, il est très facile de dire cela à Bell Canada, mais je le dit aussi à l'Association des consommateurs du Canada, parce que je crois que la réglementation est trop lourde, que les entreprises et les industries sont réglementées à outrance, et personne n'a en fait contesté cela.

Vos propos me font percevoir une organisation qui a été exposée à tous les aspects d'une réglementation gouvernementale et qui se méfierait pour ainsi dire de toute autre mesure dans le domaine de la réglementation, de peur des contrecoups.

Je vois que vous semblez rejeter d'emblée la proposition du budget de réglementation. Vous semblez également—soit par lassitude ou par méfiance—être contre toute nouvelle interven-

[Text]

perhaps both—of any further bureaucracy or controls in the regulatory field.

My own reaction to this point is that, as parliamentarians, demonstrate that we want a change in attitude, if indeed that is what we want, in relation to the regulatory process. People quite often tell us these days, that Canada has been going on for one hundred and thirteen years and the regulatory process has built up in government over that period of time; you are not just going to stop it or slow it or redirect it by simply saying, perhaps we are going to change our attitude towards regulation. That is not going to happen, because in the federal bureaucracy an attitude has developed, perhaps in the view of many a responsibility, to go out there and control things, presumably in the public interest. Unless somebody takes, as I say, relatively drastic action to instruct the people who form the bureaucracy to change that attitude and chart another course, we are not going to get any real results.

• 0920

My interest then is to find techniques or processes that are going to result in that change in attitude. You know, I can almost see your looking at me, saying, "you are not going to change that attitude", and if that is your view, you may well be right. But what we can do, or what I believe we can do, is to set up some kind of process or procedure or office within government that would have some control over the regulatory process; or at least the duty and responsibility of that office or officer would be to exercise some control.

As soon as I say that other offices come to mind, like the Auditor General. There is a comptroller general and a whole lot of people, as you know. There are some precedents for it; whether they can be adapted or not is another matter.

Recognizing that you are wary of more bureaucracy, and recognizing that you have a legitimate concern about more developments, i.e., expansion of the regulatory process, would you agree or disagree that there is some value in establishing that regulation secretariat or office to somehow control and supervise the regulatory process?

Mr. Cyr: Mr. Crosby, I think you are right in saying that we would look at it with a bit of suspicion at first. That is a new agency superimposed to review regulations. It seems to me, and I just tried to indicate that in my opening remark, that an awful lot of what we have today in regulation flows from the very legislation that has created the regulatory agency. I think it is a fairly well accepted fact that, in Canada, the regulatory agencies have a much freer hand than, for example, in the United States. In many regulatory agencies, there are no recourses to court, and so the interpretation, policy options are actually made by the regulator, in a total vacuum or absence of such policy directive, either by Cabinet or by Parliament or otherwise. I recall, since I see that you have a book from the Montreal Chamber of Commerce, that the chamber invited two years ago the former Supreme Court Judge, Louis Philippe de Grandpré who had an impassioned plea that, in Canada, we were losing gradually an awful lot of our liberties, simply on the basis that the regulatory agencies had the final

[Translation]

tion ou contrôle supplémentaire dans le domaine de la réglementation.

Personnellement, je crois qu'en tant que parlementaires nous devons prendre des mesures énergiques qui prouvent que nous souhaitons un changement d'attitude dans le domaine de la réglementation, si tel est le cas. Ces temps-ci les gens disent souvent que le Canada existe depuis cent treize ans et que le gouvernement a élaboré le processus de réglementation tout au cours de cette période. Vous ne pourrez pas supprimer, ralentir ou réorienter ce processus simplement par des vœux pieux. Les choses ne changeront pas ainsi, parce qu'au gouvernement fédéral, il y en a peut-être beaucoup qui croient avoir la responsabilité d'exercer un contrôle, soit-disant dans l'intérêt public. Comme je l'ai dit, si personne ne prend de mesures énergiques pour faire changer l'attitude des fonctionnaires et leur faire adopter une autre voie, nous n'obtiendrons aucun résultat tangible.

Donc, ce qui m'intéresse, c'est de trouver des moyens de transformer les mentalités. Vous savez, j'ai l'impression que vous vous dites: «Vous n'y parviendrez pas», et vous avez peut-être raison. Mais ce que nous pouvons faire, ou du moins je le crois, c'est créer une procédure gouvernementale, ou un bureau qui ait un certain contrôle sur le processus de réglementation, ou du moins donner à un bureau ou à un agent la tâche et la responsabilité d'exercer un certain contrôle.

En disant cela, d'autres bureaux me viennent à l'esprit, comme par exemple celui du vérificateur général. Il y a un contrôleur général et beaucoup de gens comme vous le savez. Il y a des précédents, mais reste à savoir si ces bureaux peuvent être adaptés.

Étant donné que vous voulez examiner avec prudence toute nouvelle mesure et que vous vous inquiétez à juste titre des nouveaux «développements», c'est-à-dire de l'expansion du processus de réglementation, croyez-vous que la création d'un secrétariat ou d'un bureau qui contrôlerait et surveillerait la réglementation puisse être utile?

M. Cyr: Vous avez raison de dire, Monsieur Crosby, que nous serions d'abord un peu méfiants, puisqu'il s'agirait d'un organisme supplémentaire chargé d'examiner les règlements. J'ai l'impression—et c'est ce que j'ai tenté de souligner dans mes remarques préliminaires—que bon nombre de problèmes liés aux règlements que nous avons aujourd'hui viennent justement de la loi par laquelle a été créé l'organisme de réglementation. Je crois qu'on reconnaît généralement qu'au Canada, les organismes de réglementation sont beaucoup plus libres qu'au États-Unis, par exemple et nombre d'entre eux prennent des décisions contre lesquelles il n'existe aucun droit de recours. L'interprétation et le choix des politiques sont donc faits par le réglementateur en l'absence de toute directive soit du cabinet, du Parlement, ou d'ailleurs. Je vois que vous avez un livre de la Chambre de Commerce de Montréal et ça me rappelle qu'il y a deux ans, la Chambre avait invité l'ancien juge de la Cour suprême, Louis Philippe de Grandpré qui alléguait avec passion que les Canadiens perdaient progressi-

[Texte]

word and that there is no recourse, and we see that both in provincial and federal.

I think such regulatory agencies, because they are set up by Parliament with total autonomy, are the ones that can develop these fantastic regulations. There are then two recourses, and one is to get back to the enabling legislation and make it much clearer, much more concise, much more well defined with much less autonomy to the regulation to establish and create policy in Canada. That is one way, I think, that you can control the growth of regulation, that you can avoid overlapping or duplicate legislation.

• 0925

I might just give you the example of a quite recent case of overlapping legislation. It has to do with the human rights legislation. There is an enabling legislation, but the regulations then are simply enacted by the commission. Some of these now are coming into conflict with some of the provincial human rights laws. As a company that operates in two provinces, we find ourselves in conflict. As a good corporate citizen we would like to be able to say that we follow the law in both Quebec and Ontario, but since we are under federal statute, that we also follow the federal law. We have had a case this week where we are sort of wondering which one we should follow. It seems to me if the enabling legislation either gave precedence to the provincial very clearly, or otherwise, or said, when it is in conflict with you only follow one, it would clear the air. There are ways, I think, within the enabling legislation, to reduce that.

However, having said that, I would tend to agree that if everything else fails, then some kind of agency where one could go and air those kinds of problems would, I think, if for no other reason than by acting as a catalyst on the regulator itself, be very useful.

Mr. Crosby: I am still open to be convinced otherwise, Mr. Cyr, but I like your word catalyst. You need a catalyst within the federal bureaucracy to be charged with this kind of reform.

You mentioned one matter that has come up before, and that is the overlap of regulation and differences in the overlap. We would be rather naive to think we are going to work out in this committee the jurisdictional disputes that exist between governments, but one thing that has come to my attention, because I have had involvements with the field in the past, is that of uniform legislation. Quebec and Ontario and the federal government, even though they view with great concern their respective jurisdictions and will not do anything to reduce the degree of authority which they claim to have, could at least develop a common regulation, a uniform regulation. I have said this before in this committee. If the regulation is the same, then as a regulated person or body you are not really concerned with their jurisdictional problems, as long as by one act you can comply with all the laws that exist.

[Traduction]

vement leurs libertés simplement du fait que le dernier mot revenait aux organismes de réglementation et qu'il n'y avait aucun droit de recours, ni au fédéral ni au provincial.

C'est je crois, parce qu'ils sont créés par le Parlement et entièrement autonomes que ces organismes de réglementation sont en mesure de créer ces règlements incroyables! Il y a alors deux solutions, et l'une d'elles consiste à reprendre les lois d'autorisation et à les rendre beaucoup plus claires, beaucoup plus concises, beaucoup mieux définies, de façon que le responsable de la réglementation jouisse d'une moins grande autonomie pour établir et créer de nouvelles politiques canadiennes. C'est une façon, je pense, de freiner l'accroissement de la réglementation et d'éviter le chevauchement des lois.

J'aimerais vous donner l'exemple d'un cas assez récent de chevauchement des lois. Il s'agit de la déclaration canadienne des droits. Il y a une loi d'autorisation, mais les règlements sont alors simplement édictés par la Commission. Certains de ces règlements sont maintenant en conflit avec des chartes provinciales des droits de la personne. Comme notre compagnie exerce ses activités dans deux provinces, nous nous trouvons en conflit. Notre entreprise est un bon citoyen et, à ce titre, nous aimerions pouvoir dire que nous respectons tant les lois de l'Ontario que celles du Québec et, comme nous sommes constitué en vertu d'une loi fédérale, que nous respectons également les lois fédérales. Mais dans la situation qui s'est produite cette semaine, nous nous sommes demandés à laquelle de ces lois nous devons nous conformer. Il me semble que si la loi d'autorisation donnait clairement priorité à la loi provinciale ou à la loi fédérale, ou encore si elle précisait que, lorsqu'il y a conflit, il faut respecter seulement l'une de ces lois, nous saurions à quoi nous en tenir. Il y a moyen, je pense, à l'aide de la loi d'autorisation, d'atténuer ces conflits.

Toutefois, même après ce que j'ai dit, je pense que si toutes ces solutions échouent, il serait très utile de mettre sur pied un organisme auquel il serait possible de s'adresser et de raconter ce type de problèmes, un organisme qui servirait simplement de catalyseur auprès du responsable de la réglementation.

M. Crosby: Je suis encore prêt à me laisser convaincre du contraire, Monsieur Cyr, mais j'aime votre mot, «catalyseur». Vous avez besoin d'un catalyseur, au sein du gouvernement fédéral, pour accomplir ce type de réforme.

Vous avez mentionné un point qui a déjà été soulevé: le chevauchement des lois et les écarts entre ces lois. Il serait naïf de croire que ce comité puisse régler les querelles en matière de compétence qui opposent les différents gouvernements, mais une chose attire mon attention, vue que j'ai déjà eu affaire à de telles questions dans le passé. C'est l'idée de lois uniformes. Le Québec, l'Ontario et le gouvernement fédéral pourraient au moins élaborer une réglementation commune, uniforme, même s'ils considèrent comme très importante leur compétence particulière et qu'ils ne veulent rien faire pour réduire leur autorité. Je l'ai déjà dit devant ce comité. Si les règlements sont les mêmes, vous, en tant que personne ou corps qui doit se conformer aux règlements, vous n'êtes plus concerné par leurs problèmes de compétence dans la mesure où il vous suffit de respecter une loi pour les respecter toutes.

[Text]

We have this off the east coast in the oil exploration industry, where overlap and duplication and conflict in regulation could stifle the whole industry. At least that is reduced if the regulation is uniform in those areas where there is no reason why it cannot be uniform; that is, the same material passed federally and provincially, or by two or more provinces. I think we can do a lot about uniform laws in Canada if only somebody would even take charge of the problem.

Mr. Cyr: I have to agree that obviously it would. It seems to me, knowing some of our own politicians here in Quebec, a bit utopian to hope you might be able to get them to agree to the same thing. I think by definition they will be different just to be different. Each province, when passing legislation, likes to think it is in the avant garde of the field obviously, so it might just be difficult. But I think we would surely welcome any effort in the direction of trying to uniformize the regulations.

• 0930

Mr. Crosby: Getting back to your weariness of changes in the regulatory process federally, and I suppose provincially as well, you indicate that you have no desire to implement cost-benefit analysis. In fact, you say at page 8 that an automatic cost-benefit analysis of proposed regulations might well cost more than it is worth. I am interested in your reaction. I like to keep things simple to the extent that they can be kept simple, and I personally agree that while it may be a worth while exercise and have certain benefits, it usually does not work that way. It usually becomes counterproductive; you get caught up more in the analysis and lose sight of the purpose of it, and you just add another encumbrance to the regulatory process. At page 4, I like your reference to ponderous mechanisms, because all federal mechanisms, if they do not start out to be ponderous, soon become ponderous.

There are other areas where I do not agree with you because I do not think it will help resolve the whole regulatory problem. One is public interest participation. I would like to see that encouraged because that can be the check against too much government regulation of the written, the inscribed-in-stone variety. If the public interest can be aided by appearances before regulatory boards or input into some other aspects of the process, then there is less need to write everything out and stick everybody with it, notwithstanding the changing circumstances.

Mr. Cyr: I would agree with you on that one, and I think we so state. It is a question, to us anyway, of how many groups will represent the same person once you appear in front of a regulatory commission. We obviously always feel that Parliament, which is supreme, has appointed the regulator in the first place.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

[Translation]

C'est ce qui se passe sur la côte est, dans l'industrie de la prospection pétrolière, où le chevauchement et les conflits sur le plan des règlements pourraient faire disparaître l'industrie tout entière. En tout cas, le danger est moins grand si les règlements sont uniformes dans les domaines qui se prêtent bien justement à une telle uniformisation, c'est-à-dire les domaines dans lesquels une réglementation doit être adoptée tant au niveau fédéral que provincial, ou encore dans deux ou plusieurs provinces. Je pense que beaucoup de choses pourraient être faites au Canada au sujet de l'uniformisation des lois, si seulement quelqu'un s'en occupait.

M. Cyr: Je partage votre avis sur ce point. Mais comme je connais certains de nos politiciens ici au Québec, il me paraît assez utopique que vous espériez les persuader de la même chose. Je pense qu'ils ne seront pas d'accord simplement pour ne pas être d'accord. Chaque province, lorsqu'elle adopte une loi, aime penser évidemment qu'elle est à l'avant-garde dans le domaine en cause; cette tâche peut donc être très difficile. Mais nous accepterons avec plaisir tous les efforts qui seront déployés en vue d'uniformiser les règlements.

M. Crosby: Je voudrais revenir sur le fait que vous êtes fatigué des changements qui sont apportés à la méthode de réglementation au niveau fédéral et, je présume, au niveau provincial aussi. Vous avez fait savoir, à ce sujet, que vous ne vouliez pas d'une analyse coûts-avantages. En fait, vous dites à la page 8 qu'une analyse coûts-avantages automatique des règlements proposés pourrait fort bien coûter plus cher qu'elle ne vaudrait. Votre réaction m'intéresse. J'aime que les choses soient aussi simples qu'elles peuvent l'être et, personnellement, je suis d'accord que même si cet exercice peut être valable et procurer certains avantages, tout n'est habituellement pas aussi simple. Cela devient généralement anti-productif; vous êtes tellement pris par l'analyse que vous en perdez de vue l'objet; finalement, vous ne faites qu'ajouter un autre poids à la méthode de réglementation. J'aime que vous fassiez référence, à la page 4, aux lourds mécanismes, parce que tous les mécanismes fédéraux deviennent vite lourds, lorsqu'ils ne le sont pas déjà au départ.

Il existe d'autres points sur lesquels je ne partage pas votre avis, car je ne crois pas que ces mesures peuvent contribuer à régler tout le problème de la réglementation. Il s'agit de la participation du public. J'aimerais qu'une telle participation soit encouragée parce qu'elle pourrait faire échec à un trop grand nombre de règlements gouvernementaux du genre indélébile. Si le public peut avoir avantage à paraître devant des commissions de réglementation ou à participer, à d'autres égales, à cette tâche, il n'est pas nécessaire de tout écrire et de mettre tout le monde à la tâche, malgré les circonstances changeantes.

M. Cyr: Je suis d'accord avec vous là-dessus et je pense que nous l'avons dit. Ce qu'il nous importe de savoir, c'est combien de groupes représenteront la même personne devant une commission de réglementation. Évidemment, nous croyons toujours que le Parlement, qui est l'autorité suprême, a nommé le responsable de la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

[Texte]

Mr. Cyr: Then the two provincial governments, which represent all the people in each province, also come in and are major interveners in any case that involves our company. Then you get groups like the Consumers' Association of Canada and what have you that also come in and represent obviously some of the same persons. There are special interest groups, the Wawata Society, for example, or the Inuit Tapirisat, which appear regularly, and they represent their own interests. Within what we call reasonable limits, and we are not even prepared to argue what that is, I think such should be encouraged. We also feel, and I think the commission at some point tended to agree with us, that there are also frivolous interveners, and how you control that once you open the door with carte blanche funding and what have you I think is the point we were trying to address. You can lengthen it and make the regulatory process extremely burdensome with these.

I will give you what I consider to be the ultimate in that field. As of January, 1980, after some real hard work, we filed our tariff bilingual. I think the official copy filed with the CRTC had always been in English. We got all the translation work done I guess at the time the translators were all working—and we filed that on January. We said anybody who wanted to could see it at the public office or in the CRTC. Then a public notice was sent out, because we said we would charge five cents a copy to anybody who wanted it mailed to them, that we were going to have a public hearing on the cost of a page. It seems to us there has to be a point where we stop and say, that is not what you call proper regulation. If the commission had felt that five cents was too much, I think they could have called us and said two cents would be better. Then we would charge two cents and that is the end of that; we do not need a public hearing. Because in a public hearing where costs are awarded, obviously these interveners are all going to come in.

So we are caught in a dichotomy, saying sure, we think the public interest should be there. What is the appropriate public interest, how many groups should represent the same person, I do not know. It is obviously a point that is a bit sour with us since we pay the cost of some of these.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me just add a footnote to your remarks. I realize you are not opposed to so-called public-interest participation, but I think our challenge is to find some method for establishing a policy on public-interest participation which would have the kinds of controls you regard as necessary. And I agree they are necessary, because I see that as part of the solution to the problem: let people come

[Traduction]

M. Cyr: Puis, c'est au tour des deux gouvernements provinciaux qui représentent l'ensemble des citoyens de ces deux provinces. Ce sont d'importants intervenants dans toute affaire qui concerne notre compagnie. Puis vous avez des groupes tels que l'Association des consommateurs du Canada et beaucoup d'autres aussi qui représentent quelques-unes des mêmes personnes. Il y a des groupes d'intérêt particulier: la Wawata Society, par exemple, et l'Inuit Tapirisat, qui prennent la parole régulièrement et représentent leurs propres intérêts. Dans ce que nous appelons des limites raisonnables, et nous ne pouvons pas, à mon avis, préciser actuellement une telle notion, je pense qu'une telle participation devrait être encouragée. Nous estimons également, et je crois que la commission a partagé notre avis à certains égards, qu'il y a aussi des intervenants peu sérieux. À ce sujet, nous aimerions savoir comment vous pourriez rester maître de la situation, si vous donnez des chèques en blanc à toute personne désireuse de participer, et quel en sera le résultat. Cette façon de procéder pourrait bien allonger et alourdir démesurément la méthode de réglementation.

Je vais vous parler d'un cas que je considère extrême dans ce domaine. En janvier 1980, après y avoir beaucoup travaillé, nous avons présenté notre tableau des prix dans les deux langues officielles. Je pense que la copie officielle destinée au CRTC avait toujours été rédigée en anglais seulement. Nous l'avons fait traduire en entier—j'imagine que les traducteurs étaient au travail à ce moment-là—et nous avons présenté le tout le 1^{er} janvier. Nous avons alors fait savoir que tous ceux qui désiraient y jeter un coup d'œil pouvaient le faire à la fonction publique ou au CRTC. Puis un avis public a paru parce que nous avons dit que toute personne désireuse de recevoir une copie par la poste devrait déboursier cinq cents la copie. Nous étions sur le point d'être convoqués à une audience publique pour le coût d'une page. À notre avis, à un certain moment il faut s'arrêter et dire: «ce n'est pas un règlement pertinent.» Si la commission trouvait que le coût de cinq cents était trop élevé, je pense qu'elle aurait pu nous appeler et nous dire qu'il valait mieux demander deux cents. Nous aurions demandé deux cents et la question aurait été réglée. Nous n'avons pas besoin d'une audience publique, dans laquelle des frais sont adjugés, parce que tous ces intervenants y seront présents.

Ainsi, nous sommes pris dans une dichotomie; nous disons: «bien sûr, l'intérêt public devrait y être représenté.» Quel est le véritable intérêt public? Combien de groupes devraient représenter une même personne? Je ne sais pas. C'est évidemment un sujet qui nous tient à cœur puisque nous en payons partiellement le prix.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais ajouter une petite parenthèse à vos remarques. Je me rends compte que vous n'êtes pas opposé à cette participation du public, mais je pense que le défi consiste à trouver une méthode qui permette d'exercer le type de contrôle que vous jugez nécessaire. Moi aussi, je pense que ces contrôles sont nécessaires, parce que j'y vois une partie de la solution à notre problème: laissons les

[Text]

in to make their objections and then you do not need pages and pages of regulation.

Another area I noted in your submission is the appeals to Cabinet. It is more complex than that, but. . . . What we often lose sight of is that the regulation is delegated authority; it is the Government of Canada which has the right to tell Canadians what to do, in a democratic process. I do not want to lecture, I just want to put these remarks on record. They in turn have delegated some of their authority down to regulatory agencies.

There goes abroad the idea that the regulatory agencies are making right and wrong decisions. I do not agree with that. I do not agree that a decision on who should fly from Halifax to Toronto is a right or wrong decision. It is just a decision. Ultimately, people involved are entitled to have the Cabinet decide, because that is the Government of Canada. Now, I know everybody's concerns: it has to be fair, it has to be open, you have to know what is going on, protection from patronage and irrational decisions, and so on.

But my own view is that it is a delegated authority. It is delegated from the Government of Canada on down, and the responsibility ultimately rests with the Government of Canada. I agree it is a rare case in which they should find the need to use it, but I think it ought to be there. Otherwise you are going to throw it into a kind of judicial process, where it becomes something that eventually gets to be decided presumably by the Supreme Court of Canada; and I just do not agree with that.

I am only saying this to you because I can appreciate the problem, for a regulated industry to go through difficult and drawn-out, long, complex hearings and then be overruled by the Cabinet. But I for one think that control should be kept.

Mr. Cyr: I think we support that, for basically some of the same reasons you have outlined.

The other thing is, I think we also recognize—and it goes with some of the appreciation that we have for the sunset law kind of thing. Basically, with Parliament in Canada, there are many new things which come up every year and it always amazes me that back in 1978, for example, when a major policy decision was made in Canada on interconnection, it was made based on a statute of the Railway Act of way back, when these were not even existing. As you say, I do not think it is a question of whether the agency is right or wrong. I think it is a question of the agency having now made a public-interest policy choice, and that has to be in the realm of Parliament.

I think it is important that legislation provide very clearly the possibility for public Cabinet directives, properly gazetted or otherwise, with some proper notices and whatever forum for

[Translation]

gens exprimer leurs objections et il ne sera plus nécessaire de rédiger des pages et des pages de règlements.

J'ai également noté un autre point dans votre mémoire: celui des appels au cabinet. Je pense que c'est plus complexe que cela, mais . . . nous perdons souvent de vue que la réglementation, c'est en fait un pouvoir délégué; en démocratie, c'est le gouvernement du Canada qui a le droit de dire aux Canadiens ce qu'ils doivent faire. Je ne veux pas faire un exposé; je veux simplement émettre des commentaires. Le gouvernement, pour sa part, a délégué une partie de son autorité aux organismes de réglementation.

L'idée sous-jacente est que les organismes de réglementation prennent de bonnes et de mauvaises décisions. Je ne suis pas de cet avis. Je ne crois pas qu'en décidant qui devrait faire le voyage Halifax-Toronto, on prend une bonne ou une mauvaise décision; on prend une décision, c'est tout. Enfin, les personnes concernées ont droit à une décision du cabinet, parce que c'est le gouvernement du Canada. Maintenant, je dois dire que je connais les préoccupations de tout le monde: les décisions doivent être justes, la méthode de prise de décisions devrait être ouverte, il faut que vous sachiez ce qui se passe, il faut se protéger contre le favoritisme et les décisions irrationnelles, et ainsi de suite.

Pour ma part, je soutiens l'idée qu'il s'agit là d'une autorité déléguée. C'est le gouvernement du Canada qui la délègue à des organismes subalternes et, finalement, la responsabilité incombe toujours au gouvernement du Canada. Je conviens que c'est un des cas très rares, où le gouvernement devrait éprouver le besoin de l'utiliser, mais je pense que son autorité doit demeurer. Autrement, il y aurait un procès chaque fois qu'une question prendrait assez d'ampleur et on voudrait la soumettre à la Cour suprême du Canada; et là, je ne suis vraiment pas d'accord.

Si je vous dis tout cela, c'est parce que je comprends le problème auquel fait face l'industrie, qui doit se conformer aux règlements; elle passe par des audiences difficiles, longues et complexes, puis ses propositions sont rejetées par le cabinet. Mais je continue à penser qu'il faut maintenir un contrôle.

M. Cyr: Je pense que nous partageons votre avis et, fondamentalement, pour à peu près les mêmes raisons.

En outre, je pense que nous reconnaissons, ce qui est conforme en partie à la valeur que nous accordons à la loi de temporisation, que . . . Fondamentalement, un grand nombre de choses nouvelles paraissent chaque année devant le Parlement canadien et je suis toujours très surpris de ce qui s'y passe. En 1978, par exemple, lorsqu'une importante décision a été prise au Canada au sujet du privilège de libre parcours, la Loi sur les chemins de fer a servi de fondement, elle qui datait d'une période au cours de laquelle ces organismes n'existaient même pas. Comme vous l'avez dit, il ne s'agit pas, à mon sens, de déterminer si l'organisme a tort ou raison. Je crois qu'il faut plutôt voir que l'organisme en question a maintenant choisi une politique d'intérêt public qui doit pouvoir être appliquée par le Parlement.

A mon avis, il est important que la loi stipule très clairement la possibilité que le cabinet émette des directives publiques, annoncées officiellement dans la Gazette du Canada ou ail-

[Texte]

discussion to be sent, then, to the regulatory agency to act. We are witnessing now, for example in the question of pay TV—if Parliament and Cabinet wanted pay TV, it seems to me the CRTC just has to go along and say pay TV it will be. They cannot resist the will of Parliament just by saying, well, you cannot write to us. Those, to me, should be the two sides of the equation: the possibility of public directives to the regulatory agencies, and then the right to appeal to Cabinet.

Obviously, with the numerous laws and otherwise, these are not going to be revised. We know, for example, how long it takes to revise the Bank Act. These are not going to be revised when there is a new thing. The government has to be in a position to issue policy directives.

• 0940

We are now, as you know—and I do not know whether some of the past interveners have talked to you about such things as the transporter satellite traffic, which is a hot issue with the United States, who advocate an open-skies policy. There is nothing in the statute. Obviously it did not exist when satellites were invented. It seems to me very important that Cabinet should be able to issue a directive and say, that is what we are going to do in Canada; that is what we consider to be in the national interest. I am a firm believer that Cabinet or Parliament is always right. We have a chance every four years to change their mind; but otherwise, while they are there, they are always right. An agency, by definition, should not make public policy.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Deniger.

M. Deniger: Monsieur Cyr, je ne peux qu'être d'accord avec vous sur votre dernière déclaration parce que cela m'a toujours un petit peu choqué, même alors que j'étais participant d'un de ces tribunaux administratifs, de voir le tribunal administratif déterminer la politique du gouvernement. Dans les cas où justement il n'y a pas de politique, il faut quand même que quelqu'un brise le sol et souvent, ce sont les tribunaux administratifs. Alors, un des problèmes auxquels on doit faire face est le suivant: qui va prendre le leadership? Est-ce que ce sera le ministère des Communications, dans votre cas, le CRTC ou simplement le Parlement qui va présenter des lois et qui va exiger que des lois soient présentées? Cela, croyez-moi, c'est l'un des problèmes sur lesquels on a à se pencher.

On termine nos audiences publiques et, ce qui m'apparaît évident, c'est que s'il n'y a pas une réforme parlementaire à quelque niveau que ce soit, peut-être au niveau des comités ou peut-être au niveau de la Chambre, on ne pourra jamais faire le travail que les gens s'attendent qu'on fasse. Les gens nous ont dit à quel point ils considéraient que le député qui, pourtant, était très important l'est moins maintenant, face à la bureaucratie. Vous avez cité tout à l'heure le discours du juge de Grandpré à la Chambre de commerce. J'y étais, d'ailleurs,

[Traduction]

leurs, de même que certains avis et des discussions ouvertes, et qu'il les envoie à l'organisme de réglementation qui se chargera de les exécuter. En ce moment, nous sommes témoins, par exemple, de l'affaire de la télévision payante. Si le Parlement et le cabinet veulent la télévision payante, il me semble que le CRTC n'a qu'à les appuyer et à dire: «nous aurons la télévision payante». Le CRTC ne peut pas s'opposer à la volonté du Parlement et encore moins lui dire: «vous ne pouvez pas nous dicter notre ligne de conduite». En ce qui me concerne, voici les deux membres de l'équation: premièrement, la possibilité que le cabinet envoie des directives publiques aux organismes de réglementation et, deuxièmement, le droit d'appel au cabinet.

Évidemment, ces lois et règlements ne seront pas révisés parce qu'ils sont trop nombreux. Nous savons, par exemple, le temps qu'il faut pour réviser la Loi sur les banques. Les lois en question ne vont pas être révisées lorsqu'il se produira quelque chose de nouveau. Le gouvernement doit être en mesure d'émettre des directives relatives à la politique.

Comme vous le savez, nous sommes actuellement . . . , et je ne sais pas si certains intervenants précédents vous ont parlé de choses comme le trafic des satellites transporteurs; c'est là un sujet de controverse avec les États-Unis qui, eux préconisent une «politique de ciel sans frontière». Les statuts sont muets sur cette question. Il est clair qu'elle ne se posait pas lorsque les satellites ont été inventés. Il me semble donc très important que le Cabinet puisse être en mesure d'émettre une directive et de dire: voici ce que nous allons faire au Canada; c'est-à-dire, ce que nous estimons être dans l'intérêt national. Je suis totalement convaincu que le Cabinet ou le Parlement ont toujours raison. Nous avons la possibilité de les faire changer d'avis tous les quatre ans; mais autrement, tant qu'ils sont en place, ils ont toujours raison. Par définition, un organisme ne doit pas faire de politique ouvertement.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Mr. Cyr, I can only agree with you on your last statement because it's always disturbed me, even when I used to sit on one of those administrative tribunals, to see the administrative tribunal determine government policy. In cases where there is, in fact, no policy, someone, nevertheless, has to break the ground, and often it's up to the administrative tribunals. And so, one of the problems that has to be addressed is this: who is going to take the lead? Will it be the Department of Communications, in your case the CRTC, or simply Parliament that will table legislation and require legislation to be tabled? That, believe me, is one of the problems we have to look at.

We are coming to the end of our public hearings, and it seems clear to me that if there is no parliamentary reform at some level or another, maybe at the committee level or perhaps at the House level, we will never be able to accomplish what people are expecting us to do. People have been telling us how little they feel that the MP, who used to be so important, counts these days against the bureaucracy. You referred a moment ago to Mr. Justice de Grandpré's speech to the Chamber of Commerce. I was there, actually, and I was with

[Text]

et j'étais avec lui avant. Ce qu'il a dit était grave et, malheureusement, on n'a pas agi depuis, en fonction de ses remarques. J'ai l'intention de porter à l'attention des membres de ce comité le texte de ce discours-là parce que justement, c'est fondamental.

Dans votre déclaration préalable, vous avez soulevé deux points qui m'intéressent. Le premier, c'est celui de la compétition. Bell Canada est une compagnie réglementée, comme vous l'avez dit du début à la fin. Est-ce que vous jugez cela injuste, anormal, pas correct d'avoir à concurrencer des compagnies qui, elles, ne seraient pas réglementées?

M. Cyr: Eh bien oui. Je pense que si on examine quelques cas très récents...

M. Deniger: Si vous pouviez nous les citer, cela nous aiderait.

M. Cyr: Je peux vous donner le cas, par exemple, de ce qu'on appelait les radio comment carriers qui sont en fait l'équivalent du service Bell Boy. J'aimerais peut-être laisser au comité un petit document qui constitue l'historique d'un cas très particulier qui a duré longtemps. On calcule que le montant que nous avons dépensé jusqu'à maintenant avec le CRTC sur ce cas dépasse les revenus qu'on va en retirer pendant vingt ans. Cela, c'est strictement au point de vue de la réglementation. La situation est telle maintenant qu'on a des tarifs qu'on ne peut pas varier, nous. Alors, il est évident que les compétiteurs, eux, n'ont rien à faire avec le CRTC et évidemment, nous, nous ne sommes pas en mesure de réagir. S'il se développe quelque chose de nouveau, il nous faut de nouveau faire une intervention au CRTC et cela prend le temps que cela prend. Cela prend des semaines ou des mois, selon la situation. Je pense au cas de nos radios mobiles. Pour ce qui est des nouveaux radios mobiles que nous installons dans les autos, il est maintenant évident que le délai de deux ans et demi a rendu tous nos appareils complètement finis au point de vue de la technologie et qu'effectivement, l'an prochain ou ce mois-ci, je pense, on va passer aux pertes, à peu près deux millions de dollars, en effaçant de nos livres l'inventaire que nous avons, parce qu'on n'a jamais réussi. Cela nous a pris deux ans et demi pour les mettre sur le marché et pendant ce temps-là, les compétiteurs allaient prendre leur part du marché.

• 0945

M. Deniger: Monsieur Cyr, est-ce que ce qu'on appelle communément dans le jargon juridique le *regulatory lag*, c'est-à-dire le temps que les tribunaux administratifs prennent avant de rendre une décision, est-ce que pour vous cela a des conséquences néfastes?

M. Cyr: Sans aucun doute. Je pense qu'on a toujours regardé un peu avec envie à ce point de vue-là la réglementation aux États-Unis. La loi dit: l'office de réglementation doit rendre une décision dans le cas d'un tarif, par exemple, dans un délai de 60 jours et dans le cas d'une demande de requête tarifaire, dans un délai de x jours. Ici, une agence de réglementation peut simplement... Je vais vous donner un exemple. Ils ont retenu, je ne me souviens pas, mais je pense que c'est en 1977, le cas de ce qu'on appelle les autres charges d'interur-

[Translation]

him beforehand. What he said was serious, and unfortunately, nothing has been done about what he had to say. I intend to draw the attention of the members of this committee to the text of that speech. Because it's absolutely basic.

In your preliminary remarks, you raised two points that interest me. First, the question of competition. Bell Canada is a regulated company, as you said yourself, from beginning to end. Do you consider that it's unfair, unreasonable, not right to have to compete with companies that aren't regulated?

Mr. Cyr: Yes. I think that if you look at a few recent cases...

Mr. Deniger: It would be a help to us if you could quote them.

Mr. Cyr: Take the case, for instance, of what were called radio comment carriers which are the equivalent of Bell Boy service. I'd like perhaps to leave with the committee a short paper giving the background to a very specific case that dragged on and on. It's reckoned that the amount that we have spent so far before the CRTC on this case is more than the income it will yield over twenty years. That's strictly from the regulatory point of view. The present situation is that we have rates that we can't change ourselves. So it's obvious that our competitors don't come under the CRTC and obviously, there's nothing we can do about it. If there's a new development, we have to go before the CRTC again and that takes forever. It takes weeks or months depending on the situation. Take the case of our mobile radios, our new mobile car radios. It's quite clear now that the two and a half year delay completely finished our equipment from the technological point of view and in fact, next year or even this month, I think, we will be declaring a loss of nearly two million dollars and writing off our inventory because we never succeeded. It took us two and a half years to get them on the market and during that time our competitors were establishing their share of the market.

Mr. Deniger: Mr. Cyr, does what's commonly called in legal jargon "regulatory lag", the time the administrative tribunals take to hand down a decision, does this affect you adversely?

Mr. Cyr: Without a doubt. I think from that point of view we've always looked enviously at regulation in the United States where the regulatory agency is bound by law to hand down a decision in the case of a rate, for example, within sixty days and in the case of a rate application, within x days. Here, a regulatory agency can simply... I will give you an example. They held back, I don't remember, but I think it was in 1977, the case of what's called other long distance charges; this is the Quebec Telephone case which is still not settled, and to date,

[Texte]

bains; c'est le cas de Québec-téléphone qui n'est toujours pas réglé et, à la date d'aujourd'hui, ils n'ont pas encore rendu de décision. Et il n'y a aucun recours. On ne peut avoir recours aux tribunaux pour dire: l'agence de réglementation doit prendre une décision dans une période de temps xyz.

M. Deniger: Vous pourriez être tenté, mais ce n'est jamais de bonne guerre, d'amener le tribunal administratif devant les tribunaux.

Vous avez aussi cité tout à l'heure des chiffres du *Financial Post*: chez Bell Canada, la réglementation peut vous coûter de 35 à 55 millions de dollars.

M. Cyr: De 35 à 50 millions de dollars.

M. Deniger: Et pourtant, dans le mémoire que vous nous avez donné, à la page 10, en ce qui concerne les propositions 5 et 6 qui disent qu'on devrait faire maintenant une analyse spéciale de l'impact des règlements sur des compagnies comme la vôtre concernant vos coûts, vos avantages et les effets secondaires et principaux que cela peut apporter, vous nous dites que vous n'êtes pas en réalité tellement en faveur de cela. Vous dites que cela entraînerait des coûts injustifiés et qu'il faudrait être sélectifs.

Si vous me dites que cela vous coûte de 35 à 50 millions de dollars, c'est dire que vous faites vous-mêmes une forme d'analyse des coûts, de l'impact de la réglementation chez vous. Ne pensez-vous pas que si le gouvernement faisait lui-même ce travail et vous disiez dans l'exemple cité que cela va vous coûter plus cher d'aller devant les tribunaux que ce que cela va vous rapporter, on arriverait peut-être à avoir moins de réglementation?

M. Cyr: Évidemment, ce n'est pas, dans ces cas-là, une réglementation comme telle qui amène un coût. C'est la façon dont le tribunal de réglementation se conduit, le temps qu'il prend plutôt que ce qui en résulte.

Je pense que, dans le cas des suggestions 5 et 6, nous, on faisait allusion non pas à nos coûts pendant la période où on étudie la réglementation, mais plutôt au coût effectif de la mise en œuvre de la réglementation après. Dans ce sens-là, pour nous, ce qui est vraiment difficile, je pense, c'est le processus.

M. Deniger: Mais vos 35 à 50 millions de dollars, est-ce pour la mise en œuvre de la réglementation ou si vous incluez là-dedans les différentes représentations que vous faites devant les tribunaux administratifs?

M. Cyr: Cela comprend les coûts reliés non seulement au CRTC mais aussi à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, à la Commission canadienne des droits de la personne, et aux autres offices comme Statistique Canada à qui on doit, par réglementation, envoyer des rapports, etc. C'est ce qu'on appelle les coûts courants. Cela n'inclut aucun des coûts de la décision elle-même. Je peux vous dire, par exemple, que pour ce qui est d'un aspect d'une décision du CRTC d'aller en 1977 avec la réduction en territoire rural, cela nous aura coûté 750 millions de dollars à la fin de septembre 1981. Alors, on parle strictement du processus de réglementation qui nous coûte, grosso modo, chaque année,

[Traduction]

no decision has yet been handed down. And there's no recourse. There's no recourse to the courts to compel the regulatory agency to hand down a decision by a certain date.

Mr. Deniger: You might be tempted to, but it's never fair to take an administrative tribunal to court.

A moment ago, you quoted the *Financial Post* Figures, that the cost of regulation to Bell is between \$35 and \$55 million.

Mr. Cyr: Between \$35 and \$50 million.

Mr. Deniger: And yet, in your brief to us, on page 10, in relation to suggestions 5 and 6 recommending special regulatory impact analysis for companies such as yours, on your costs, benefits and the side effects and main effects it can have, you state that you're not really all that much in favour of it. You say that it would lead to unjustified costs and that you'd have to be selective.

If you are saying that it costs you between \$35 and \$50 million, this means that you yourselves are doing a form of cost analysis of regulatory impact on you. Don't you think that if the government were to do this analysis itself—you said in the example quoted that it's going to cost you more to go to court that you'll get back from it—we might perhaps end up with less regulation?

Mr. Cyr: Obviously, in these cases, it's not regulation as such which involves costs. It's the regulatory process, the time it takes rather than the result.

I think that as far as suggestions 5 and 6 are concerned, the reference was not to our costs during the regulation review period but rather to the actual cost of implementing the regulation afterwards. In this sense, the real problem lies, for us, I think, in the process.

Mr. Deniger: The \$35 to \$50 million, is this for implementing the regulations or does it include the various representations you make to the administrative tribunals?

Mr. Cyr: It includes costs related not only to the CRTC but also to the Restrictive Trade Practices Commission, the Canadian Human Rights Commission and other agencies like Statistics Canada to which we are bound, by regulation, to send returns and so on. It's what is called running costs. It doesn't include any costs arising out of the decision itself. I can tell you, for example, as for one aspect of a CRTC decision in 1977 to go with non-urban service improvement, it will have cost us \$750 million by the end of September 1981. And so we are only talking about the regulatory process which costs us, more or less, depending what you include or leave out, between \$33 and \$50 million per year.

[Text]

selon ce qu'on met dedans et ce qu'on ne met pas dedans, de 33 à 50 millions de dollars.

• 0950

Mr. Deniger: Mr. Fenson, you have appeared at almost every single Bell rate application since I have been involved in regulatory matters, which is 1970-71-72. In your experience as Executive Vice-President, Regulatory Matters, and as someone who has been at all the Bell rate cases, can you basically see that as possible? Do you think it would be possible to have a rate decision within a very short period of time, say 60 days?

Mr. R. M. Fenson (Assistant Vice-President, Regulatory Matters, Bell Canada): I would doubt that a major rate case could be handled within 60 days.

Mr. Deniger: I mean basically once the hearing is over the decision-making?

Mr. Fenson: Oh, yes, well within 60 days. I would think we would be looking at something like 30 days for a decision.

Mr. Deniger: Really?

Mr. Fenson: And in fact, the CRTC, to my recollection, in their last two cases had a decision out in four to six weeks, well within the 60 days.

• 0950

M. Deniger: C'est énorme, c'est absolument énorme, parce que si l'on ajoute à cela tout le reste, pour Bell Canada, on parle de milliards de dollars.

Quand vous avez dit que vous mettiez en doute tout ce que l'on appelle *sunset legislation* ou le couperet qui est l'expression française maintenant, apparemment, dans le cas de Bell Canada, est-ce que vous avez des hésitations, parce qu'il y a tellement de changements dans la technologie avec les satellites, avec tout ce qui se passe en télécommunication, voudriez-vous avant qu'on revise ce qu'on a, qu'on mette sur pied justement un projet de loi plutôt uniforme et qu'on arrête de se référer aux articles 331 et 332 de la loi sur les chemins de fer pour vous réglementer?

M. Cyr: En fait, le désavantage d'une loi couperet ou autre, c'est de créer à un moment donné une espèce de vacuum. Si j'avais à proposer une variation sur le même thème, je dirais qu'on serait mieux de dire que la loi est effective évidemment, puisque c'est toujours le cas. C'est pour cela que j'ai des difficultés avec cela. C'est qu'en fait, aujourd'hui, si une réglementation ou une loi doit se terminer, par exemple, après cinq ans, si le Parlement ne la réexamine pas, automatiquement, elle continue d'être en vigueur.

M. Deniger: Vous avez suggéré tout à l'heure quelque chose qui m'a toujours intéressé: c'est la possibilité qu'on ajoute à un texte de loi une obligation pour le tribunal administratif de

[Translation]

M. Deniger: Monsieur Fenson, vous avez comparu à presque toutes les audiences concernant les demandes de modification des tarifs de la compagnie Bell depuis que je participe au règlement des questions de réglementation, soit en 1970, 1971 et 1972. Compte tenu de votre expérience comme vice-président exécutif (questions de réglementation), et du fait que vous avez participé à toutes les auditions des affaires concernant les demandes de modifications des tarifs présentées par la compagnie Bell, pensez-vous vraiment que cela soit faisable? Pensez-vous qu'il serait possible de prendre une décision concernant les tarifs en un laps de temps très court, par exemple 60 jours?

M. R. M. Fenson (vice-président adjoint, questions de réglementation, Bell Canada): Je doute qu'une affaire concernant une modification importante des tarifs puisse être réglée en l'espace de 60 jours.

M. Deniger: Je veux dire essentiellement, la prise de décision lorsque l'audition est terminée.

M. Fenson: Oh, oui, certainement, en l'espace de 60 jours. Je pense qu'il faut compter environ 30 jours pour qu'une décision soit prise.

M. Deniger: Vraiment?

M. Fenson: Et en fait, si je me souviens bien, dans les deux dernières affaires dont il s'est occupé, le CRTC a pris une décision en l'espace de quatre à six semaines, soit bien avant les 60 jours en question.

Mr. Deniger: That's a huge amount of money, that's absolutely huge, because if you add all the rest to that, for Bell Canada you're talking of billions of dollars.

When you were expressing doubts about what's called sunset legislation or «le couperet» as it's called in French now apparently, as far as Bell Canada is concerned, do you have reservations because of rapidly changing technology, with satellites, with all that's going on in telecommunications; would you prefer, rather than amending what we've got, that a uniform bill be drafted and that we stop referring to sections 331* and 332* of the Railways Act to regulate you?

Mr. Cyr: The drawback with a sunset law is that it creates a sort of vacuum at some point in time. If I had to propose a variation on the same theme, I'd say that it would be preferable to say that the act is in force, obviously, since that's always the case. That's why I have reservations about it. At the moment, if a regulation or a statute is to lapse, for example, after five years, if Parliament doesn't review it, automatically it remains in force.

Mr. Deniger: You suggested a moment ago something that's always interested me: the possibility of binding the administrative tribunal by law to hand down its decision within a

[Texte]

rendre sa décision dans un délai bien précis. Et si vous me le permettez, est-ce que je pourrais poser une question à M. Fenson?

M. Cyr: Sûrement.

M. Deniger: Monsieur Cyr, maintenant à vous, et dans les décisions qui sont plus fondamentales, dans le sens que ce n'est pas une question de tarif mais une question de politique, soit l'attachement par exemple, même dans ce genre de dossier verriez-vous une limite de temps pour rendre la décision?

M. Cyr: Non, je pense que dans ces cas, effectivement, il faut donner le temps à toutes les parties. Nous, on pense que c'est un peu comme aux États-Unis dans le cas d'un nouveau tarif. Par exemple, nous venons de produire un nouveau PBX; nous pensons que cela ne fait rien de plus qu'avant, c'est juste une nouvelle chose qui suit les mêmes tarifs; on devrait être capable de faire cela et en-dedans de trente jours d'avoir une réponse.

Par exemple, dans le cas de TCTS dont les audiences ont eu lieu en avril, on n'a pas encore pris de décision. C'était pour une approbation mineure des tarifs interurbains à travers le Canada. Nous en sommes au point où nous sommes en train d'en étudier une deuxième, puis aucune décision n'a encore été prise au sujet de la première. Je pense que ce processus doit nécessairement être amélioré. C'est pour cela qu'aux États-Unis en particulier ils les divisent en deux parties: les requêtes tarifaires, où ils donnent une certaine période et l'application des tarifs. Pour ce qui est des questions de politique, je pense la situation est très différente.

M. Deniger: Je voudrais vous poser une dernière question qui est plutôt embarrassante lorsqu'on comparaît devant les tribunaux administratifs, et cela concerne la nomination des commissaires. Nous avons décidé de s'attacher à étudier davantage le processus de nomination parce que si le processus de nomination des commissaires incluait une certaine consultation avec les gens qui sont réglementés, peut-être que ceux qui seraient nommés auraient certainement une meilleure compréhension du dossier, etc. etc. Est-ce que vous êtes satisfait du processus actuel de nomination? Et vous hésitez un peu dans votre mémoire, je vous comprends, parce que c'est quand même délicat pour vous de critiquer les commissaires devant qui vous siégez, mais est-ce que vous jugeriez bon que la description de tâche de commissaire à la CTC ou au CRTC, soit claire et précise, qu'elle soit distribuée à travers le pays, et que les compagnies comme Bell Canada pourraient, comme toutes les autres d'ailleurs, peut-être suggérer au gouverneur en conseil des noms de gens expérimentés pour faire la description de tâche.

• 0955

M. Cyr: En ce qui touche la première partie de votre question, je pense que cela devrait être très clair sur les qualifications, etc. C'est à ce niveau-là que nous aimerions faire des représentations, par exemple, sur la partie qui touche les télécommunications où les commissaires devraient avoir une certaine expérience dans le domaine. Les personnes mêmes qui doivent siéger comme commissaires je pense, se sentiraient dans une position, si jamais cela était accepté... Le public

[Traduction]

specific time. If you will permit, may I ask Mr. Fenson a question?

Mr. Cyr: Certainly.

Mr. Deniger: Mr. Cyr, do you feel, for decisions that are more basic, in the sense that it's not a question of rates but a question of policy—connections for example—even in this kind of area, do you feel that a time limit should be set for handling down the decision?

Mr. Cyr: No, I think that in these cases, the parties involved should have all the time they need. We think that it should be like in the States for a new rate. For example, we've just produced a new PBX; we don't think it's anything different, it's just a new model that comes under the same rates; we should be able to do that and have an answer within thirty days.

For instance in the TCTS case for which hearings were held in April, no decision has been handed down yet. It was for minor approval of long-distance rates throughout Canada. We are at the point where we're looking at a second increase, yet no decision has been handed down on the first one. I think that something has to be done to improve the process. That's why in the States they divide things into two: rate applications where a time limit is given, and the implementation of rates. On questions of policy, I think it's a very different matter.

Mr. Deniger: I'd like to ask you one final question which is a bit embarrassing when you appear before administrative tribunals, and it's about the appointment of commissioners. We have decided to make a point of looking further into the appointment process because if the process of appointing commissioners included some consultation with the people who are regulated, perhaps the people appointed would have a better understanding of the issues involved. Are you satisfied with the present appointment process? You're a bit hesitant in your brief, and I can understand that, because, after all, it's difficult for you to criticize the commissioners you appear in front of, but do you think it would be a good idea to have a clear, specific job description for CTC or CRTC commissioners for distribution across Canada, and that companies like Bell Canada, along with all the other companies for that matter, could perhaps recommend to the Governor General in Council the names of experienced people to draw up the job description?

Mr. Cyr: As far as the first part of your question is concerned, I think that it should be very specific on the qualifications required and so on. It's in this regard that we'd like to make representations, for example, where telecommunications are concerned, on the experience commissioners should have in the field. The people who have to sit as commissioners, I think, if ever that was accepted would feel... The public might say: there you are then, they've managed to get someone

[Text]

pourrait dire: c'est cela, ils ont réussi à faire nommer quelqu'un qu'ils connaissent. Si cela n'était pas accepté, et évidemment, je pense qu'il faudrait que le processus d'une façon quelconque ne soit pas trop secret, en tout cas, cela me semble un processus extrêmement difficile. Ce qui me semble intéressant, c'est de dire, si on doit s'occuper de télécommunications, qu'un minimum d'expérience dans le domaine me semblerait essentielle. On ne peut pas réglementer effectivement ce qu'on ne connaît pas.

M. Deniger: Merci beaucoup, monsieur Cyr.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Cyr, j'aimerais revenir au coût de 35 à 50 millions de dollars que vous avez identifié. Dans vos commentaires initiaux, vous avez mentionné qu'aux États-Unis, il me semble qu'ils font la réglementation sur une base de net assets, plan basis. Si on faisait cela ici au Canada, combien pourriez-vous épargner sur ce coût-là. Est-ce que vous avez une idée là-dessus?

M. Cyr: D'abord, j'aimerais simplement ajouter que ce n'est pas seulement aux États-Unis, mais c'est en fait pratiquement partout au Canada. Toutes les juridictions provinciales et les autres agences de réglementation fédérale dans le domaine de l'énergie, etc., sont toutes sur le net plant base, excepté Bell Canada et B.C. Tel. C'est très difficile d'évaluer ce que cela pourrait sauver, mais je pense que cela sauverait énormément. Quand on examine la situation, surtout dans les cinq dernières années, les audiences qui ont eu lieu, les appels au Cabinet, etc., étaient surtout pour souligner qu'il y avait des choses que nous considérons ne pas faire partie de la base tarifaire et qui sont incluses dans la base tarifaire. Cela provoque des batailles, des discussions. C'est peut-être difficile. Je ne pourrais sûrement pas dire que cela serait une partie importante de réduction. Cela pourrait sauver peut-être 1 ou 2 millions de dollars par année. Ce n'est pas là effectivement qu'est le coût majeur de la réglementation. Les avantages de net plant base sont en fait ailleurs et non pas dans le coût nécessairement de la réglementation comme telle.

Le vice-président (M. Berger): Et plus tard vous avez demandé que les services concurrentiels soient «déréglementés» pour garder la réglementation dans le domaine des services monopoles seulement. Là encore, combien pourriez-vous épargner sur vos coûts si on procédait à une telle déréglementation?

M. Cyr: Eh bien là, on parlerait d'une réduction importante, parce qu'il n'y a pas de doute que de plus en plus une partie importante de tous les cas qu'on a suivis dans les dernières années sont effectivement reliés aux objectifs ou aux audiences ayant des aspects de compétition. On parlerait sûrement d'une réduction de plusieurs millions de dollars. Je pense en particulier, et cela m'a toujours surpris, que si on examine la réglementation de notre organisme, le CRTC, il y a deux branches dont, une branche qui s'occupe des câblodistributeurs et où la réglementation, effectivement, est minime. Il n'y a pas de réglementation sauf sur le contenu canadien, à savoir quels programmes peuvent être importés ou... Et finalement, c'est très difficile de comprendre qu'un organisme de réglementation puisse dans un cas, alors qu'il va s'occuper des câblodistributeurs, n'avoir presque pas de réglementation au point où,

[Translation]

they know appointed. If that's not accepted, then I think that whatever the process, it shouldn't be too secret. In any case, it seems to me an extremely difficult process. What seems like a good thing to me, would be to say that if someone is going to be involved in telecommunications, then a certain minimum of experience in the area would seem essential. You can't regulate effectively something you don't know anything about.

Mr. Deniger: Thank you very much, Mr. Cyr.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Cyr, I'd like to come back to the \$35 to \$50 million cost you specified. In your initial remarks you mentioned that in the United States, I think, regulation is done on a net assets plan basis. If we were to do it like that here in Canada, how much could you save on these costs? Do you have some idea on that?

Mr. Cyr: First, I'd simply like to add that that's the way it's done not only in the United States, but practically everywhere in Canada. All the provincial jurisdictions and other federal regulatory agencies in the energy field and so on are all on a net plan base, except Bell Canada and BC Tel. It's very difficult to assess what the saving might be, but I think it could be substantial. When you look at the situation, especially over the last five years, the hearings that have been held, the appeals to Cabinet and so on, were all mainly to stress that there are things that in our view don't come under the rate base and that are included in the rate base. That leads to disputes, arguments. It's difficult. I can't say for sure that it would mean a significant saving. It might perhaps save one or two million dollars a year. That's not where the major cost of regulation lies. There are other advantages to net plan base that aren't necessarily in the cost of regulation as such.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Later, you asked that competing services be deregulated and regulation restricted to monopoly services only. There again, how much could you save if this deregulation were to happen?

Mr. Cyr: There, we would be talking about a significant saving because there's no doubt that an increasing number of cases over the past few years have in fact been to do with objectives or hearings involving competition. We would certainly be talking about a saving of several million dollars. I really think—and it's always seemed strange to me—if you look at our regulatory agency, the CRTC, there are two branches, one concerned with cable companies which are subject to only minimal regulation. There's no regulation except on Canadian content, on what programs can be imported... After all, it's very difficult to understand, on the one hand, why a regulatory agency should go in for practically no regulation when it comes to cable companies to the point where, as Dr. Meisel has already indicated, some cable companies don't even have hearings for rate applications any more,

[Texte]

par exemple, le Dr Meisel a déjà indiqué que certains câblodistributeurs n'auraient même plus d'audiences pour des requêtes tarifaires, d'un côté, et que la même agence, d'un autre côté, poursuive la réglementation, dans notre esprit en tout cas, quand il s'agit des télécommunications. Pour répondre à votre question, on sauverait sûrement plusieurs millions de dollars par année, parce que tous les cas dont on a eu l'occasion de parler ce matin, qui ont été très dispendieux, étaient tous des cas reliés à la compétition.

• 1000

Le vice-président (M. Berger): Actuellement, je pense que le Cabinet et le CRTC se penchent sur la question de vos profits en Arabie saoudite, est-ce que vous auriez des commentaires à faire là-dessus?

M. Cyr: Dans le cas de l'Arabie saoudite, c'est effectivement un exemple où la notion de *net plant base* pourrait effectivement éliminer ce problème-là dès le début. Dans des documents que nous avons soumis à plusieurs reprises et autant dans la requête que nous avions présentée au Cabinet que lors des dernières audiences du CRTC, nous avons démontré, je pense, qu'au Canada et à toutes fins pratiques aux États-Unis, nous étions la seule compagnie réglementée dont les activités internationales faisaient partie de la base tarifaire. La dernière décision du *National Energy Board* dans le cas de la *Trans-Canada Pipelines* indique très clairement que ces activités doivent être en dehors de l'aspect de réglementation. Nous avons fait une proposition qui n'a pas été acceptée, qui semblait éminemment favorable et aux clients et aux actionnaires. Et, je pense que c'est malheureux en un sens que la décision actuelle tienne, je pense qu'elle joue à l'encontre de l'intérêt national parce que, effectivement, les actionnaires de la compagnie prennent tous les risques d'une entreprise comme celle-là. Et il ne faut pas se leurrer, il y en a des risques quand on examine ce qui se passe actuellement: nous avons, par exemple, huit personnes en Iraq lorsque la guerre a commencé, évidemment, nous les avons rapatriées. Effectivement, il y a des risques dans ce genre d'entreprise, les actionnaires prennent 100 p. 100 du risque et n'ont aucune récompense. A la longue, je pense que cela va jouer contre l'intérêt national, parce que les compagnies comme la nôtre seront de moins en moins intéressées à faire ce genre de choses dans le futur.

Le vice-président (M. Berger): Vous avez dit que vous aviez soumis des mémoires ou des documents à l'appui de votre position, est-ce que cela est très volumineux? Si on vous demandait de nous faire parvenir cette documentation-là, est-ce que cela pourrait se faire?

M. Cyr: Cela pourrait se faire. Je pense que le document qui était le plus représentatif, le dernier que l'on a soumis lors des audiences de 1980, devait avoir une vingtaine de pages. Et il nous ferait très plaisir de le faire parvenir à tous les membres du Comité.

Le vice-président (M. Berger): Merci. On l'apprécierait beaucoup.

A la page 5 de votre mémoire, vous appuyez la proposition 1 du document d'étude qui demande une consultation lorsqu'il est question d'élaborer un règlement. L'exemple que vous avez

[Traduction]

and on the other hand, why the same agency should go in for strict regulation, to our mind at any rate, when it's a question of telecommunications. To answer your question, we would surely save several million dollars a year, because all the cases that we've talked about this morning that were all very costly had to do with competition.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): At the moment, I think that the Cabinet and the CRTC are looking at the question of your profits in Saudi Arabia. Do you have any comments on that?

Mr. Cyr: As far as Saudi Arabia is concerned, that's a good example of where the concept of net plant base could do away with the problem from the outset. In our various submissions and also in the application we made to Cabinet during the latest CRTC hearings, we showed, I think, that in Canada, and to all intents and purposes in the United States, we were the only regulated company whose international activities came under the rate base. The latest decision of the National Energy Board in the TransCanada Pipelines case shows very clearly that these activities should lie outside the sphere of regulation. We made a proposal that was turned down, that seemed eminently fair to both customers and shareholders. I think that it's unfortunate in a sense that the present decision holds, I think it's against the national interest because the shareholders are left to take all the risks in an undertaking like that. And make no mistake about it, there are risks when you look at what goes on these days: for instance, we had eight people in Iraq when the war broke out, we brought them home, of course. There are indeed risks in this kind of undertaking, the shareholders take one hundred per cent of the risk and get nothing back for it. In the long run, I think that will go against the national interest, because companies like ours will be less and less prepared to do that kind of thing in the future.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): You said that you had submitted briefs or papers in support of your position, are they very long? If we asked you to send us this material, could that be done?

Mr. Cyr: It could be done. I think the most typical one, the latest one we submitted for the 1980 hearings must have been about twenty pages long. It would be a pleasure to send it to the members of the Committee.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. It would be much appreciated.

On page 5 of your brief, you support suggestion 1 of the discussion paper recommending early consultation with interested parties when a regulation is under consideration. The

[Text]

donné dans le domaine des communications est celui de la rédaction d'un livre vert et d'un livre gris. Est-ce que vous pensez que la législation qui a ultérieurement été déposée au Parlement faisait état de la consultation qui a été effectuée?

• 1005

M. Cyr: Jamais, évidemment, totalement à la satisfaction des personnes qui ont été consultées, c'est certain. Mais je pense qu'effectivement la législation avait introduit un certain nombre de changements par rapport au *Grey Paper*, ou au *Green Paper*, qui reflétait sûrement le processus de consultation.

Personnellement, je pense que les gens qui préparent la législation pourraient encore, comme on dit, avoir une vue plus large et être plus flexibles. En général, lorsqu'il y a une consultation assez large, et je peux vous donner comme exemple celle à laquelle j'ai participé dans le cas du bill qui doit transformer les Postes en société de la Couronne, et effectivement entre la déposition du Bill C-27 et du dernier Bill C-42, il y a eu des modifications faisant suite aux consultations qui avaient eu lieu. Je pense donc que tous les intervenants et tous les groupes ont eu l'occasion d'aller, soit en commission parlementaire, ou autrement, pour prendre position sur certains aspects. Finalement, je pense que c'est un processus qui est très valable. Comme je le dis, j'aimerais des fois qu'il soit plus flexible, mais il ne fait pas de doute que tous et chacun, nous poursuivons des intérêts divergents et c'est difficile de faire la part des choses.

Le vice-président (M. Berger): Est-ce que vous favoriserez un mécanisme plus précis de consultation?

M. Cyr: Oui je pense, qu'effectivement, dans le cas d'une nouvelle politique très large qui doit être débattue, je pense, dis-je, que le processus du *Green Paper*—ou quelle que soit la couleur, je n'en ai jamais compris la signification...

Le vice-président (M. Berger): Moi non plus!

M. Cyr: Effectivement c'est un mécanisme que je pense très valable pour les intéressés qui peuvent faire valoir leur point de vue. Par contre dans le domaine de la réglementation comme telle, c'est-à-dire lorsqu'il ne s'agit pas d'une nouvelle politique, je pense par exemple à la Commission des droits de la personne ou la *Human Rights Commission*, où l'on va simplement ajouter un nouveau règlement... Je pense que là, il devrait y avoir un peu, comme pour nous, une obligation d'annoncer de façon très large, qu'effectivement ce nouveau règlement-là se prépare et il devrait être possible aux gens d'intervenir. Je dois admettre que pour des compagnies comme nous-autres il n'y a pas de doute que nous avons des mécanismes pour être au courant. Mais c'est souvent des règlements ou des changements de règlements qui touchent soit un certain nombre de petites entreprises ou même des individus qui eux, souvent ne sont pas au courant. Le mécanisme actuel ne permet pas cela. Je pense donc que le CRTC a jugé qu'on devait l'annoncer quand on a quelque chose de majeur, dans je ne sais pas combien là, 50 journaux, pour couvrir le Québec et l'Ontario, et je ne verrais pas pourquoi des règlements fédéraux ne devraient pas être annoncés dans tous les endroits du pays pour permettre aux gens de prendre connaissance qu'un

[Translation]

example you gave in the communications field is the drafting of a Green Paper and a Grey Paper. Do you feel that the legislation that was subsequently tabled in Parliament reflected the consultation that went on?

Mr. Cyr: Never wholly to the satisfaction of the people consulted, of course, that's for sure. I think that the legislation did indeed contain certain changes by comparison with the Grey Paper or the Green Paper, that certainly reflected the consultation process.

Personally, I think that the people who draft legislation could still, as they say, take a wider, more flexible view. Generally speaking, when there is fairly wide consultation, and I can give you as an example an instance I was involved in in connection with the bill to turn the Post Office into a Crown corporation; between the tabling of Bill C-27 and the latest Bill C-42 there were indeed changes as a result of the consultation that had taken place. I think that all the interested parties and all the groups had a chance to appear before the parliamentary committee or whatever to state their views on certain aspects. I think that it's a very valid process. As I say, sometimes I'd like it to be more flexible, but there's no doubt that we are all looking out for our own different interests, and it's difficult to take everything into account.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Would you be in favour of a more specific consultation procedure?

Mr. Cyr: Yes, I think that when a new broad policy issue has to be discussed, I think, as I say, that the Green Paper process or whatever colour it is, I've never understood what it meant...

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Me neither!

Mr. Cyr: It's a very valid way, I think, for interested parties to make their views known. However, when it's just a question of regulation as such, when it's not a question of a new policy, I'm thinking, for instance, of the Canadian Human Rights Commission when it just comes out with a new regulation. I think that in this instance there should be some obligation, just like there is for us, to advertise widely that a new regulation is in the works, and it should be possible for people to intervene. I have to admit that for companies such as ours, there's no question that we have ways of being in the know. But often it's regulations or changes to regulations that affect a certain number of small businesses or even individuals who are often not aware of what's coming. The present procedure doesn't allow for it. It seems to me that if the CRTC considered that, when a major change is to be made, we should advertise in, I don't know how many, fifty newspapers throughout Quebec and Ontario, I can't see why federal regulations shouldn't be advertised all over the country to allow people to become aware that a new regulation is on its way. And obviously, after that, there should be enough time allowed for all the comments and so on to get back to the commission or agency.

[Texte]

nouveau règlement s'en vient. Et évidemment après ça, avoir suffisamment de temps pour permettre les commentaires etc... de revenir évidemment à la Commission ou à l'organisme.

Le vice-président (M. Berger): Merci. Dans votre mémoire à la page 7 sur la proposition 2 vous dites que:

—des avis et des renseignements devraient être publiés sur tous les règlements importants.

Qu'est-ce que vous appelez un règlement important?

M. Cyr: C'est évidemment difficile à définir. Je pense que l'expérience, finalement, servirait à démontrer ce qui effectivement est important. Personnellement, je peux facilement définir ce qui est important pour Bell Canada. Mais ici, on essaye d'être beaucoup plus large pour toucher l'ensemble de la population. Des règlements, par exemple, qui s'appliquent à toutes les entreprises... et je reviens à la Commission Fairweather qui touche toutes les entreprises, et même s'il semble peu important en surface, selon moi c'est un règlement important. Que ce soit sur l'embauche des handicapés, que ce soit sur des aspects nouveaux de discrimination, tous les règlements doivent être publiés et dans tous les journaux, pour permettre à tout le monde de se faire entendre.

• 1010

Le vice-président (M. Berger): Est-ce qu'un organisme officiel devrait être chargé d'établir cette définition ou est-ce que cette tâche devrait être laissée à la discrétion des ministères ou d'un tribunal administratif? Par exemple, est-ce que l'on devrait essayer de la définir dans une loi sur les procédures administratives?

M. Cyr: Personnellement, je pense qu'une loi, comme celle-là serait pas mal élaborée... Je pense que cela devrait faire partie de la loi... créant l'organisme de réglementation. Autrement dit, si le Parlement se penche sur la question des droits de la personne, et établit un office ou une commission comme le *Human Rights Commission*, il devrait, en même temps définir les règles du jeu, comment cette commission-là doit se comporter, ce qu'elle doit faire... Dans son cas il est beaucoup plus important d'avoir des avis publics, que cela pourrait l'être, par exemple, dans le cas du *National Energy Board* sur, je ne sais pas moi, le *wellhead price* du gaz en Alberta. C'est deux situations qui sont très différentes et si vous aviez...

Le vice-président (M. Berger): Parce que cela affecte, comme vous l'avez dit, des milliers de compagnies.

M. Cyr: C'est cela. Et dans cette optique-là, je verrais que la réglementation créant l'organisme devrait comprendre les modalités d'opération de l'organisme cela pourrait varier d'un organisme à l'autre, si cela touche la personne, ou si cela touche les compagnies, toutes les compagnies ou seulement un certain secteur.

Le vice-président (M. Berger): D'accord.

A la deuxième phrase de la page 8, je ne comprends pas très bien si vous réclamez des critères permettant de déterminer à quel groupement d'intérêt public il faudra accorder des fonds,

[Traduction]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. In your brief on page 7 under suggestion 2, you say:

—that notice and advice should be given of all important regulations.

What do you call an important regulation?

Mr. Cyr: It's obviously difficult to define. I think that experience would go to show what is in fact important. Personally, I can easily define what is important to Bell Canada. But here we were trying to be much more general so as to take in the whole population. For example, regulations that apply to all businesses; take the Fairweather Commission that affects all businesses; even if it doesn't seem very important on the surface, in my view it's an important regulation. Whether it's to do with hiring the handicapped, or new aspects of discrimination, every regulation should be published in all the newspapers so that everyone can make his views known.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Should an official agency be made responsible for establishing this definition or should it be left up to the discretion of government departments or an administrative tribunal? For example, should we try to define it in an act on administrative procedures?

Mr. Cyr: Personally, I think it would be a fairly complicated piece of legislation. It think it should come under the act establishing the regulatory agency. In other words, if Parliament is looking at the human rights question and sets up a board or a commission like the Human Rights Commission, it should define the rules of the game at the same time, how the commission is to proceed, what it's supposed to do... It's much more important to have public input in the case of the Human Rights Commission than it is for the National Energy Board to ask for views on, for instance, the wellhead price of gas in Alberta. It's two quite different situations, and if you had...

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Because it affects, as you said, thousands of companies.

Mr. Cyr: That's right. And in that vein, I'd like to see the legislation setting up the agency include its operating procedures. It could vary from one agency to another, depending on whether it affected human rights, companies, every company or just one particular sector.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Yes, I see.

In the second sentence on page 8, I can't really see whether you are asking for criteria to determine what public interest groups should be given funding or whether you want us to

[Text]

ou si vous voulez que l'on décide à quels groupes on donnera la permission de participer aux audiences sur les règlements?

M. Cyr: Je pense que dans la première partie, nous faisons référence, évidemment, à la proposition, comme telle. C'est difficile de faire la part des choses. Un organisme de réglementation fait effectivement les deux. Il émet une réglementation ou des règlements et, dans un même temps, il peut avoir à statuer sur une requête tarifaire. J'ai eu l'occasion de le mentionner, un peu plus tôt... le gouvernement devrait fournir un certain appui financier à un organisme d'intérêt public qui est capable de démontrer qu'effectivement il représente quelqu'un. C'est, je pense, trop facile de dire: je représente 100,000 personnes qui ne paient absolument aucune contribution. A ce moment-là, je pense que l'on ne fait que se représenter soi-même, comme avocat, quand l'on s'en va puis que l'on dit que l'on représente un certain groupement.

Mais un organisme qui représente effectivement des intérêts très particuliers, j'ai mentionné les Inuit-Tapirisat, par exemple, qui ont des problèmes, eux, avouons-le, très particuliers... ils ont un organisme qui les représente. Je pense que l'on devrait leur fournir ce qui est nécessaire. Il est certain qu'ils sont dans le Grand Nord et que cela coûte cher de descendre aux audiences, etc.; ils doivent donc avoir l'appui financier nécessaire. Ce sont des groupements très légitimes.

Comment fait-on la part des choses? D'après moi l'organisme de réglementation doit venir rapidement à une conclusion, lorsqu'un organisme est venu témoigner devant lui, présenter des arguments etc., pour voir si, effectivement, il apporte quelque chose. Finalement, ce que l'on recommande c'est que si tout le monde vient et qu'il y a des arguments qui nous semblent absolument «folichons» la commission devrait dire: Eh bien, ce n'est pas important et on arrête là... au lieu de laisser continuer les audiences pendant deux, trois jours comme c'est un peu le cas aujourd'hui. Les organismes de réglementation se sentent mal à l'aise s'il y a 25 groupements d'intérêt public. Ils vont essayer de les laisser parler tout le temps, jusqu'à ce qu'ils aient fini, parce que c'est difficile pour eux de dire que celui-là est moins important qu'un autre.

• 1015

Mais un jour, je pense qu'avec la multiplicité des organismes d'intérêt public qui se présentent, il faudra être capable de faire la part des choses et d'identifier ceux qui sont sérieux et qui apportent une vraie contribution et là, les supporter financièrement.

Le vice-président (M. Berger): Merci. Mes dernières questions portent sur le bill C-43 et sur l'ancien bill C-15. A la page 9, vous soulignez qu'une lacune dans la première version du projet de loi est disparue dans le bill C-43. Est-ce que ceci veut dire que vous êtes maintenant satisfaits de cette Loi sur l'accès à l'information?

M. Cyr: Je pense que, de façon générale, oui, nous sommes satisfaits.

Comme vous le savez, la carence était que l'information qui était soumise de façon confidentielle au CRTC pouvait effectivement être donnée à certaines personnes qui la demandaient

[Translation]

decide what groups should be allowed to appear at hearings on regulations?

Mr. Cyr: I think, in the first part, we were referring, obviously, to the suggestion as such. It's hard to know where to draw the line. A regulatory agency does, in fact, do both. It issues regulations and at the same time, it may have to decide on a rate application. I mentioned a little earlier, the government should provide financial support to a public interest group that can demonstrate that it does, in fact, represent someone. It's too easy, I feel, to say: I represent 100,000 people who make absolutely no financial contribution to the group. In this case, I think that you're only representing yourself, and speaking for yourself when you go off claiming to represent a group.

But an agency that does, in fact, represent very specific interests, I mentioned the Inuit Tapirisat, for example, that speaks for the Inuit who have, we have to admit, very special problems. I think that they should be given what they need. After all, they're up there in the Far North and it costs a lot to come south for hearings and so on; and so they should get the financial assistance they need. These are very legitimate groups.

Where do you draw the line? In my view, the regulatory agency should decide fairly quickly when an organization has appeared to give evidence before it and submit its views, as to whether it does in fact make a worthwhile contribution. What we are recommending is that if everyone comes along with arguments that we think are right out in left field, the commission should say enough is enough and stop there rather than letting the hearings drag on for two or three days, as is more or less the case these days. The regulatory agencies feel uncomfortable if there are a couple of dozen public interest groups. They try to let them all have their say because it's difficult to rule that one is less important than the other.

But one of these days, with all the public interest groups that want to appear, you will have to be able to draw the line somewhere and identify the ones that are serious and have a real contribution to make, and give them financial support.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you. My final questions are on Bill C-43 and the old Bill C-15. On page 9, you point out that a shortcoming in the first version of the bill has been eliminated in Bill C-43. Does this mean that you are now satisfied with the access to information legislation?

Mr. Cyr: I'd say that yes, generally speaking, we are satisfied.

As you are aware, the shortcoming was that information that was submitted in confidence to the CRTC could in fact be made available to certain people who asked for it without

[Texte]

sans qu'on soit avisés qu'ils la donnaient. Je pense que cette carence, maintenant, est éliminée en ce sens que nous saurons quand l'information qu'on a soumise de façon confidentielle sera donnée à d'autres.

On aimerait mieux qu'elle ne soit pas donnée du tout, mais on est relativement satisfaits en tout cas de savoir quand elle sera donnée.

Le vice-président (M. Berger): Avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'impact du bill C-43 sur les décisions des organismes de réglementation?

M. Cyr: Personnellement, vous savez, je pense que nos expériences, en tout cas vis-à-vis les organismes devant lesquels on a eu à comparaître, démontrent qu'ils sont tels qu'effectivement, il me semble que tout est déjà public.

En tout cas, je ne peux pas voir quoi de plus on pourrait rendre public. Tout est déjà *on the public record*. Dans le temps, ce que l'on trouvait un peu malheureux, c'était la carence qu'on a mentionnée et qui est maintenant éliminée.

Mais nos expériences avec les différents organismes devant lesquels on a eu l'occasion de comparaître démontrent qu'effectivement, tout est public. Je pense qu'une loi sur la liberté d'accès à l'information s'applique finalement à tout ce qui s'est passé depuis une dizaine d'années surtout dans le domaine judiciaire, dans le domaine policier, etc. C'est à cause de cela, finalement, qu'il y a eu toutes sortes de représentations. Ce n'est pas vraiment dans le domaine de la réglementation comme tel.

Le vice-président (M. Berger): Finalement, est-ce que vous pensez que ce bill amènera le CRTC à changer sa façon d'appliquer le test du préjudice direct?

M. Cyr: De toute façon, je ne pense pas que ce soit bien important dans un sens ou dans l'autre.

On peut être assez francs ce matin. Il n'y a pas de doute que les avocats, souvent, affirment que c'est confidentiel. Personnellement, je pense, et j'ai eu l'occasion de le dire souvent, je l'ai dit à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, que notre vie est un grand livre ouvert.

Finalement, des documents confidentiels, sauf dans certains secteurs par exemple, ... Car c'est sûr que si on a des documents qui indiquent nos prévisions d'un règlement au niveau d'un contrat de travail, par exemple, en décembre, on n'aimerait pas qu'il soit rendu public avant qu'on l'ait signé. C'est la même chose pour certains éléments de ce qu'on a l'intention de faire, dans le domaine de la concurrence ...

Le vice-président (M. Berger): Justement, là-dessus, plusieurs compagnies ou associations nous ont fait part de leurs inquiétudes, surtout dans le domaine d'études de rentabilité qui pourraient affecter leur position concurrentielle.

M. Cyr: Mon opinion, c'est que les domaines compétitifs ne devraient pas être réglementés, pour commencer.

[Traduction]

notification to us that they were being given access to it. I think that this shortcoming has now been eliminated, in that we will be informed when confidential information is to be given to other people.

We'd prefer that no one have access to it at all, but we're relatively satisfied, in any case, to know when it will be given to people.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Have you any comment to make on the impact of Bill C-43 on the decisions of regulatory agencies?

Mr. Cyr: Personally, you know, I think that our experience at any rate as regards the agencies before which we have had to appear shows them to be such that everything is already a matter of public record, as far as I can see.

Anyway, I can't see what more could be made public; everything is already on the public record. Formerly, what we used to be unhappy about was the shortcoming I referred to, but that has been eliminated now.

But our experience with the various agencies before which we have appeared demonstrates that, in fact, everything is on the public record. I feel that the freedom of information legislation applies to all that's been going on over the past ten years especially in the legal field, with the police and all that. It's because of that that there have been all kinds of representations. It doesn't really apply to the regulatory field as such.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Finally, do you think that this bill will bring the CRTC to change its way of applying the direct prejudice test?

Mr. Cyr: I don't think it's very important, anyway, one way or another.

We can be quite open with each other this morning. There's no doubt that the lawyers often claim that it's confidential. Personally, I think, and I've had occasion to say it often, I said to the Restrictive Trade Practices Commission that our affairs are an open book.

As to confidential material, with the exception of certain areas, for example, you can be sure, if we've got figures on a proposed contract settlement for example, in December, we wouldn't want them made public before the contract is signed. It's the same thing for certain aspects of our plans in relation to competition ...

The Vice-Chairman (Mr. Berger): On that very point, several companies or associations have told us of their anxieties especially as regards feasibility studies that could affect their competitive position.

Mr. Cyr: In my opinion, areas involving competition shouldn't be regulated for a start.

• 1020

The Vice-Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby: Thank you, Mr. Chairman. I just want to make a very brief comment on the matter of Cabinet appeals. I

Le vice-président: Monsieur Crosby.

M. Crosby: Merci, Monsieur le président. Je veux simplement faire un très bref commentaire sur la question des appels

[Text]

reread the submission that you made. I was a little misled by a comment we had on a briefing paper. It now appears to me that you, one, support Cabinet appeals; and two, merely ask that there be some rules established for the playing of the game. I had thought that you wanted to restrict appeals to Cabinet in terms of the governing rules. That is why I made the comments earlier, because I do not think a federal Cabinet could ever accept rules that allowed a review of what the Cabinet had done once the decision was made.

Mr. Cyr: I agree, but it is interesting. I guess we all read with interest the Supreme Court decision which says that Cabinet does not have to use fair play, or whatever the appropriate words were. However, that is obviously true. For example, in a certain area of legislation, such as telecom legislation, they could very well impose some rules that if they were going to vary, rescind or otherwise change a decision from a regulatory agency, they would simply ask for briefs. Si on n'était pas réglementés dans les domaines compétitifs, on n'aurait pas ces problèmes-là. Dans les domaines de monopole, comme je l'ai dit tout à l'heure, notre vie est un grand livre ouvert. Il n'y a aucun problème de ce côté-là.

• 1020

Je pense qu'on ne pourra jeter suffisamment de lumière sur le fait qu'effectivement, on ne peut pas avoir de réglementation dans les domaines compétitifs. Les deux, d'après moi, ne vont pas ensemble. C'est compétitif ou c'est un monopole. Si c'est un monopole, c'est réglementé. Si c'est compétitif, ce n'est pas réglementé.

On ne devrait jamais avoir à soumettre des documents de marketing ou de stratégies de développement dans les domaines concurrentiels parce que, effectivement, on ne devrait pas être réglementés dans ces domaines-là.

Mme Sauvé, alors qu'elle était ministre des Communications, avait indiqué publiquement qu'elle favorisait dans la législation, et c'était, je ne sais pas, la période entre le Livre vert et le Livre gris ou avant le Bill C-16, des dispositions pour que les compagnies de juridiction fédérale soient capables, dans les domaines compétitifs, d'aller de l'avant sans obtenir d'autorisation de leur organisme de réglementation. Elles auraient simplement eu à démontrer, à la satisfaction de l'organisme, qu'il n'y avait pas de subvention indirecte. Ceci étant établi, l'organisme ne devait pas ensuite faire des investigations dans le domaine concurrentiel. Malheureusement, cela ne s'est jamais traduit dans une législation.

Nous espérons que la nouvelle législation qui sera adoptée dans le domaine des télécommunications inclura, effectivement, ce principe qui, d'après nous, est fondamental. Je ne peux pas comprendre, au Canada, qu'on admette ce que j'ai appelé ce matin la *regulated competition*. D'après moi, c'est inconcevable. C'est quelque chose qui, parce que c'est quand même assez récent, n'a pas créé encore de problèmes excessifs

[Translation]

interjetés auprès du Cabinet. J'ai relu l'exposé que vous avez fait. J'ai été un peu induit en erreur par une observation qui figurait sur un document d'information. Je comprends maintenant que, premièrement, vous soutenez les appels interjetés auprès du Cabinet, et deuxièmement, que vous demandez simplement que l'on établisse des règles du jeu. J'avais pensé que vous vouliez limiter les appels interjetés auprès du Cabinet comme règles de procédure. C'est pourquoi j'ai fait les observations précédentes, parce que je ne crois pas qu'un Cabinet fédéral puisse jamais accepter des règles qui permettraient de contrôler de ce que le Cabinet aurait fait après que la décision aurait été rendue.

M. Cyr: Je suis d'accord avec vous, mais c'est intéressant. Je pense que nous avons tous lu avec intérêt la décision de la Cour Suprême portant que le Cabinet n'est pas tenu à des règles du jeu ou je ne sais plus quel était le terme exact. Toutefois, il est évident que cela est vrai. Mais par exemple, dans un certain domaine de législation, comme le secteur des télécommunications, il pourrait très bien imposer certaines règles et, advenant le cas où elles devraient faire varier, annuler ou autrement modifier une décision prise par un organisme investi d'un pouvoir de réglementation, le Cabinet demanderait simplement la présentation de mémoires. If our competitive activities weren't regulated, we wouldn't have these problems. As far as our monopoly activities go, as I said a moment ago, our affairs are an open book. There's no problem in that respect.

I feel that there can't be too much insistence on the fact that regulation does not belong in areas involving competition. The two don't go together, in my view. Either there's competition or there's a monopoly. If there's a monopoly, it's regulated. If there's competition, it's not regulated.

You should never have to submit material containing marketing information or development strategies in competitive areas because you shouldn't be regulated in those areas.

When Mrs Sauvé was Minister of Communications, she indicated publicly that she was in favour of provision being made in the legislation—this was at the time between the Green Paper and the Grey Paper or before Bill C-16—to allow companies under federal jurisdiction to go ahead in competitive areas without seeking authorization from their regulatory agency. They would simply have to demonstrate, to the satisfaction of the regulatory agency, that there was no indirect grant. That being the case, the agency should not then make investigations into the competitive area. Unfortunately, this was never translated into legislation.

We hope that the new legislation to be adopted on telecommunications will, in fact, include this principle which, in our view, is fundamental. I cannot understand that what I called this morning "regulated competition" should be allowed in Canada. In my view, it's unthinkable. It's something that, because it's only a recent development, hasn't yet created too

[Texte]

mais qui, à travers le temps, amènera une situation, je pense, impossible.

Le CRTC ayant rendu une décision intérimaire sur le recordement des terminaux, on a commencé, le 1^{er} octobre, à vendre des appareils directement aux clients. Il faut envoyer au CRTC une liste des prix. Il faut bien penser que si on vend des appareils, on ne peut pas appeler le CRTC et réclamer des audiences pour savoir si on peut réduire le prix de \$5 pour faire face à la concurrence de Eaton ou d'ailleurs. Ça me semble, en tout cas, inconcevable.

Non seulement ici, mais si jamais on a l'occasion de le répéter de nouveau devant une commission parlementaire qui étudierait en particulier la législation sur les télécommunications, je pense qu'on voudrait insister sur ce point-là très fortement. They do not have to hold hearings, but they might do that.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Mr. Cyr: That is not very onerous.

Mr. Crosby (Halifax West): No, no.

Mr. Cyr: It does provide the opportunity for the parties to...

Mr. Crosby (Halifax West): I agree.

Mr. Cyr: ... provide an opinion. We think it might be fair play.

Mr. Crosby (Halifax West): And there would be nothing wrong with rules that required a decision within so many days or after notice or something of that nature.

Mr. Cyr: No, that is right. Well, Cabinet does not have to, obviously, rule. We know that they have some pending appeals from us that they have not dealt with.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. Thank you.

The Vice-Chairman: Mr. Kane would like to ask a final question or two.

Mr. Crosby (Halifax West): Are we going to go ahead?

Mr. Kane: Briefly, Mr. Cyr, I would like to follow up on some questions that Mr. Berger was asking you, and perhaps relate it back to the statement you made at the beginning relating to the initiation of regulation in your field. Just to summarize, you were relating it to Bell having a monopoly, and the other side of that is that the monopoly would be regulated. One of the theories of regulation is that if there is a monopoly obviously there is no competition, and the regulator should inject that competitive stimulus which is otherwise missing. I wondered if you would have any general comments on the degree to which the CRTC is injecting a competitive stimulus, in the telecommunications industry, for example.

Mr. Cyr: As somebody mentioned this morning, it is not always easy to criticize or otherwise your own regulator. You hope they are not listening.

But to think that the regulator has injected competition, I guess, so far, and whether this had any stimulus... In the case

[Traduction]

many problems but that, through time, will bring about an impossible situation.

Following the CRTC's interim decision on terminal connection, we started to sell equipment directly to customers on October 1. We have to send the CRTC a price list. You have to realize that if you're selling equipment, you can't call the CRTC and ask for a hearing on whether you can reduce the price by \$5 to compete with Eaton's or someone else. To me, at any rate, it's unthinkable.

Not only here, but if ever we have the occasion to say it again before a parliamentary committee studying telecommunications legislation in particular, I think we'd want to stress this very strongly. Ils n'est pas obligé de tenir des auditions, mais il pourrait le faire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

M. Cyr: Ce n'est pas très coûteux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, pas du tout.

Mr. Cyr: Cela permet aux parties de...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je suis d'accord.

M. Cyr: ... donner leur opinion. Nous pensons que cela pourrait être équitable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et il n'y aurait aucun mal à ce que des règlements exigent qu'une décision soit prise dans un certain nombre de jours ou après avis ou quelque chose d'analogue.

M. Cyr: Oui, c'est exact. En fait, il est évident que le Cabinet n'a pas réglementer. Nous savons qu'il a des appels en instance, nous concernant, qu'il n'a pas réglés.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, merci.

Le vice-président: M. Kane voudrait poser une ou deux questions pour finir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Allons-nous continuer?

M. Kane: Monsieur Cyr, j'aimerais discuter brièvement de certaines questions que M. Berger vous a posées, et peut-être les rapporter à la déclaration que vous avez faite, au début, relativement à la mise en application de la réglementation dans votre domaine d'activité. Pour résumer simplement, vous disiez que la compagnie Bell avait un monopole et que l'inconvénient d'une telle situation était que ce monopole était réglementé. L'un des principes de réglementation est que, s'il y a un monopole, il n'y a évidemment pas de concurrence, et l'organisme investi du pouvoir de réglementation doit encourager l'esprit de concurrence qui autrement fait défaut. Je me demandais si vous auriez des commentaires d'ordre général à faire sur la mesure dans laquelle le CRTC stimule la concurrence dans l'industrie des télécommunications, par exemple.

M. Cyr: Comme l'a mentionné quelqu'un, ce matin, il n'est pas toujours facile de critiquer l'organisme investi d'un pouvoir de réglementation dont on dépend. On espère qu'un de ses membres n'est pas en train d'écouter.

Mais quant à penser que cet organisme a stimulé la concurrence et dire si cela a eu un effet quelconque, je crois que,

[Text]

of the inter connection decision for example, with CN/CP, as I said, this is not competition. Both outfits are regulated by the same organization. The CRTC has jurisdiction over both, both rates are regulated, so I consider that a regulated duopoly, and really establishing market share for CN/CP to survive. Whether it is in the national interest to have CN/CP survive I guess is really for Cabinet to decide, and they may very well have decided that such was the case. So I do not think that was competition as we know it.

If you look at the most recent decision, their interim decision on terminal connection—, is it in the national interest to have a flood of telephones imported from Japan? I will leave you that to answer. Does that bring a sense of competition? I personally do not think so. And to adopt American standards *holus bolus*, no, I do not think that is a stimulus or otherwise to competition.

Bell is the one, after all, that filed a way back a challenge on its own rule and interpretation of its own rule and asked the CRTC to consider it. What we have now is a sort of interim, likely irreversible, decision, which has no rule of the game in the interim period. We do not even know the hearings are going to take place. We understand there are some rumblings that they may not take place as quickly as . . . So the interim period might be much longer.

We have on the other side, the Restrictive Trade Practices Commission, which is likely going to issue a report, which is now seized with a prohibition order, to do all sorts of things which might be contrary to what the CRTC might want to do. If you are not a lawyer, like me, and you are looking at this and you say, well, here, we have really some conflict, two organizations that somehow or other think they have to do something in the field of terminal connection, who is going to be the first one?

No, I do not really need to answer. I do not think it has brought anything in that field. If we go back a couple of years ago, the challenge case, what did competition provide? Bell is the one that introduced the new service, and all that this outfit wanted was to sell new mobile telephones that would be the same as the one that we have come up with, which was a new service. The latest case, the RCC, the radio common, carriers, on the bellboys, was exactly the same. We introduced a new service. So, no, I think if you go back, history has proven that actually in the relationship we have had, as a monopoly, we have been much more innovative, and the competition, when it has challenged our right to the monopoly and succeeded, has only copied what we have done. They have never produced anything significantly new. So I cannot buy that argument—at least I do not see any evidence of that.

[Translation]

jusqu'à présent . . . En ce qui concerne la décision relative à l'interdépendance entre le CN et le CP, par exemple, comme je l'ai mentionné, ce n'est pas de la concurrence. Ces deux sociétés sont réglementées par le même organisme. Le CRTC a juridiction sur les deux et réglemente leurs tarifs. Par conséquent, je considère qu'il s'agit là d'un duopole réglementé qui, en fait, établit le partage du marché pour que le CN et le CP survivent. Quant à la question de savoir s'il est dans l'intérêt national que le CN/CP survive, je pense que c'est au Cabinet qu'il revient d'en décider. Et il peut très bien avoir décidé que c'était le cas. Je ne pense donc pas qu'il s'est agi de concurrence, tel que nous l'entendons.

Si l'on observe sa décision la plus récente, la décision provisoire concernant les liaisons par équipement terminal, on peut se poser la question de savoir s'il est dans l'intérêt national que nous soyons envahis par un flot de téléphones importés du Japon. Je vous laisse répondre à cette question. Est-ce que cela stimule l'esprit de concurrence? Personnellement, je ne le pense pas. Et quant à adopter les normes américaines, tout d'un coup, je ne pense pas que ce soit un stimulant, ou autre chose semblable pour la concurrence.

Après tout, la compagnie Bell est celle qui a contesté, depuis longtemps, son propre règlement et l'interprétation de son propre règlement et qui a demandé au CRTC de l'étudier. Ce que nous avons actuellement, c'est un genre de décision provisoire, vraisemblablement une décision irréversible, qui n'a pas de règle du jeu pendant la période provisoire. Nous ne savons même pas quand les auditions auront lieu. Nous comprenons qu'il se murmure qu'elles peuvent ne pas se tenir aussi rapidement que . . . Par conséquent, la période provisoire pourrait être beaucoup plus longue.

Par ailleurs, nous avons la Commission des pratiques restrictives du commerce pour faire toutes sortes de choses qui pourraient aller à l'encontre de ce que le CRTC pourrait vouloir faire. Elles est actuellement saisie d'une ordonnance d'interdiction et va vraisemblablement émettre un rapport. Si, comme moi, vous n'êtes pas avocat et que vous observez cela, vous vous dites eh bien, voici, nous avons vraiment un conflit en quelque sorte entre deux organismes qui, d'une façon ou d'une autre, pensent qu'ils doivent faire quelque chose dans le domaine des liaisons par équipement terminal. Qui va être le premier?

Non, je n'ai vraiment pas besoin de répondre, car je ne pense pas que cela ait apporté quoi que ce soit dans ce domaine. Si nous remontons à quelques années, à la contestation présentée, qu'est-ce que la concurrence a apporté? La compagnie Bell est celle qui a présenté ce nouveau service, et tout ce qu'elle voulait, c'était de vendre de nouveaux téléphones portatifs qui ressembleraient à celui que nous avons présenté et qui était un nouveau service offert. Le cas le plus récent, celui des ondes porteuses communes sur téléavertisseurs Bellboy, était exactement le même. Nous avons présenté un nouveau service. Donc, je regrette, mais je pense que si vous remontez le cours du temps, les événements ont prouvé, qu'en fait, en tant que monopole, nous avons été beaucoup plus innovateurs dans la façon dont nous avons mené nos affaires, et que nos compétiteurs, lorsqu'ils ont contesté notre droit au monopole et ont eu

[Texte]

Mr. Kane: It is not so much an argument, it is just a difficulty for the committee in approaching this at a higher level in terms of regulatory reform and, as I say, in terms of the theory that the regulator should be injecting the competitive spur where perhaps it is otherwise missing.

I think part of the confusion, or part of the difficulty for the committee, is that on the one hand it is hearing from organizations that are saying that the CRTC, or any regulator, for that matter, should be more vigorous and should be injecting a competitive spur. Then, when we hear from companies such as yours, you indicate that the regulator is really not doing that. Perhaps we are getting the same signal from different perspectives, but what could the committee do in terms of translating that into regulatory reform?

Mr. Cyr: I think, first of all, I would like to take the first part of your statement and say that I do not agree, on a philosophical plane, that the regulator ought to inject the competition. I do not think that is a given, and I surely do not think there is any evidence that points to that. It might be a desirable feature.

I think, basically, regulation was introduced—not regulations with an “s”, in the sense of different kinds of regulations, traffic regulations, or otherwise, but the kind of regulation we are talking about—to make sure that we would not walk all they way to the bank with the customers’ money. I do not think there was any sense, at that time, that regulation was supposed to get the companies to be innovative, and sort of get the competition. There has been a lot of literature that actually has tended to indicate that if you are regulated you tend to be stagnant, in terms of innovation and otherwise. I guess our position is quite the reverse, we have been very innovative under a monopoly that is regulated. So, I have a slightly different perspective on regulation in general.

I think over-all regulation is there, as a broad principle, to make sure that people are treated fairly. After all, the enabling legislation says that the one criterion under which we are to be regulated is that of fair, just and equitable rates. It does not say anything else, that we should be innovative or otherwise. I think it is public opinion, and so on, that would sort of mould that. That is why, to me, our position of saying that the competitive activities of the company should not be regulated comes out very strongly. I think the enabling legislation of any kind of organization should be able to spell this out very clearly.

[Traduction]

gain de cause, n’ont fait que copier ce que nous avions fait. Ils n’ont jamais rien produit de considérablement nouveau. Par conséquent, je ne peux pas accepter ce raisonnement, tout au moins, je n’en vois aucune preuve.

• 1030

M. Kane: Il ne s’agit pas tant d’un raisonnement que d’une simple difficulté que le comité éprouve à considérer cette question à un niveau plus élevé, sur le plan de la réforme de la réglementation, et, comme je l’ai dit dans l’optique voulant que les organismes investis d’un pouvoir de réglementation devraient stimuler l’esprit de concurrence, là où autrement il fait peut-être défaut.

Je pense qu’une partie de la confusion ou de la difficulté qu’éprouve le comité est due au fait qu’il entend, d’une part, le point de vue d’organismes qui soutiennent que le CRTC ou tout organisme investi d’un pouvoir de réglementation, pour cette question, devraient être plus énergiques et stimuler la concurrence, puis, d’autre part, celui de sociétés comme la vôtre, et que vous dites que l’organisme en question ne le fait pas du tout. Peut-être sommes-nous en train de recevoir le même signal provenant d’angles différents, mais que pourrait faire le comité pour transposer cela dans la réforme de la réglementation?

M. Cyr: Tout d’abord, je pense que j’aimerais m’attaquer à la première partie de votre exposé pour dire que, sur le plan théorique, je ne suis pas d’accord avec l’idée selon laquelle l’organisme investi d’un pouvoir de réglementation devrait stimuler la concurrence. Je ne pense pas que ce soit un point établi ou qu’aucune preuve permette de tirer une telle conclusion. Il est possible que ce soit une caractéristique souhaitable.

Au fond, je pense qu’on a adopté la réglementation et non pas des réglementations, c’est-à-dire, diverses sortes de réglementations comme celle du trafic ou d’autres, secteurs mais que le genre de réglementation dont nous parlons a été prévu pour être certain que l’on ne s’enrichirait pas avec l’argent des clients. Il ne me semble pas qu’à l’époque où elle a été adoptée, la réglementation était censée rendre les compagnies innovatrices, et, en quelque sorte, stimuler la concurrence. Beaucoup d’écrits ont eu tendance à démontrer que lorsqu’on est réglementé, on est porté à demeurer stationnaire, en ce qui concerne les innovations et autres points semblables. Je pense que notre situation est tout à fait différente, car nous avons été très innovateurs tout en ayant un monopole réglementé. Par conséquent, je vois d’une façon légèrement différente la réglementation en général.

Je pense que, dans l’ensemble, la réglementation est adoptée comme principe général permettant d’assurer le traitement équitable du public. Après tout, la loi d’autorisation stipule que le seul critère qui doit nous régir est celui de tarifs honnêtes, justes et équitables. Elle ne dit rien d’autre, même pas que nous devons être innovateurs ou autre. Je pense que c’est l’opinion publique et d’autres facteurs qui, en quelque sorte, façonneront cet esprit créatif. C’est pourquoi, pour ma part, je soutiens fermement le point de vue que nous avons émis et selon lequel la compétitivité de la compagnie ne devrait pas être réglementée. Je pense que la loi d’autorisation de

[Text]

Mr. Kane: Sorry. Could you be a little more specific on that? The reason why I am asking that is because we are also hearing representations to the effect that if a company like Bell Canada is allowed to compete without any restrictions, there should be an assurance that the monopoly services are not contributing to that competitive area. Perhaps you could address the mechanism whereby that could be provided.

Mr. Cyr: The arm's length subsidiary, in some cases, is obviously one way for that to happen, and in the sale of terminals, for example, I would think this might very well be a solution.

In the case of the network services, it is obviously not possible. I am sure that your committee has read with interest the AT&T submission, in the U.S., both to Congress and the Senate, on the fact that network-type services, if they had to be organized via an arm's length subsidiary, would simply drop it; that it is not, by definition, possible.

• 1035

We think, and I think we have maintained that all along, that with competitive services, we can provide the kind of cost separation that is to the satisfaction of the regulator and the interveners. It may not be to the satisfaction of the competitor but it surely would be, I think to, both ourselves and our auditors. We have had many discussions about how we could go about establishing internal mechanism for cost separation and we could very well do that.

I do not have any hesitation in saying that, from the regulator's side, if an arm's length subsidiary is possible to handle the service, that should be the first route. However, one has to recognize that there are kinds of competitive service that are not possible to be done via arm's length subsidiary and Bell should be permitted to do that via cost separation procedures.

Le vice-président (M. Berger): Est-ce que vous auriez, monsieur Cyr, en conclusion, un dernier commentaire à faire?

M. Cyr: Non, je pense que nous avons eu l'occasion, ce matin, d'examiner plusieurs aspects de la législation.

Si nous voulons être spécifiques, je pense qu'il nous semble important, à Bell Canada, qu'il y ait effectivement une nouvelle législation sur les télécommunications qui ne soit pas basée sur la Loi sur les chemins de fer, mais qui soit basée sur la réalité de 1980, qui tienne compte des éléments de compétition et qui permette au gouvernement ou au gouverneur en conseil, effectivement, de donner des directives à l'organisme de réglementation lorsque cela est jugé dans l'intérêt public.

[Translation]

n'importe quel organisme devrait être en mesure de préciser cela très clairement.

M. Kane: Veuillez m'excuser, pourriez-vous préciser davantage cette question? La raison pour laquelle je vous le demande est qu'il nous a également été fait des représentations portant que si une compagnie comme la compagnie Bell Canada est autorisée à faire concurrence sans aucune restriction, il faudrait être assuré du fait que les services qui font l'objet d'un monopole ne contribuent pas à ce secteur concurrentiel. Peut-être, pourriez-vous parler du mécanisme qui pourrait permettre de l'assurer.

M. Cyr: Dans certains cas, la filiale sans liens de dépendance est, de toute évidence, un moyen permettant d'obtenir un tel effet, et, en ce qui concerne la vente de terminaux, par exemple, je suis d'avis que cela pourrait très bien être une solution.

En ce qui concerne les services de réseaux, il est évident que cela n'est pas possible. Je suis convaincu que votre comité a lu avec beaucoup d'intérêt, le mémoire présenté par l'American Telephone & Telegraph (AT&T) au Congrès et au Sénat américains, dans lequel il est mentionné que si cette société devait faire organiser les services de type réseau par une filiale sans liens de dépendance, elle les abandonnerait simplement; ce qui, par définition, n'est pas possible.

Nous croyons, et sauf erreur c'est ce que nous avons affirmé tout au long du débat, qu'avec des services concurrentiels nous pouvons assurer le genre de séparation des coûts que souhaitent le réglementateur et les intervenants. Peut-être que cette thèse ne donne pas satisfaction au concurrent, mais elle est certes de nature à nous contenter nous-mêmes et à répondre au vœu de nos auditeurs. Nous avons eu de nombreuses discussions au sujet de la manière dont nous pourrions établir un mécanisme interne de séparation des coûts, et nous pouvons très bien y parvenir.

Je n'hésite aucunement à déclarer que du point de vue du réglementateur, si une filiale opérant de façon autonome est en mesure de fournir le service requis, c'est à une telle filiale qu'il faudrait recourir en premier lieu. Toutefois, il faut reconnaître qu'il existe des genres de services concurrentiels qui ne sauraient être assumés par une filiale autonome, de sorte que la société Bell devrait être autorisée à fournir de tels services selon les méthodes de séparation des coûts.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Do you have any final comment to make, Mr. Cyr?

Mr. Cyr: No, I feel that we've had the opportunity this morning to look at various aspects of the legislation.

If I am to be specific, I think that what seems important to us at Bell Canada is that there should be new legislation on telecommunications not based on the Railways Act but on the reality of 1980, that takes account of competition, and under which the government or the Governor General in Council, in fact, can give directives to the regulatory agency when this is considered to be in the public interest.

[Texte]

Je pense que si nous avions l'opportunité d'examiner en comité parlementaire une nouvelle législation, quant à nous, cela aurait des effets bénéfiques, évidemment, en ce qui concerne les espèces de coûts de réglementation dont nous avons eu l'occasion de parler ce matin.

De façon plus générale, sur la réglementation qui n'est pas spécifique à Bell Canada mais qui est spécifique à toutes les entreprises, il me semble important de dire, tout en reconnaissant que je n'ai pas vraiment de suggestions fantastiques à vous faire, que si nous pouvions coordonner d'une certaine façon les réglementations fédérales avec celles des provinces, il est évident que cela simplifierait la vie de tout le monde. Mais je reconnais que ce n'est pas facile, à faire aujourd'hui.

Le vice-président (M. Berger): Surtout pas aujourd'hui!

M. Cyr: Pas aujourd'hui, particulièrement.

J'aimerais simplement vous remercier de l'opportunité que nous avons eue de vous soumettre un mémoire et de répondre à vos questions.

Le vice-président (M. Berger): Merci beaucoup de votre mémoire et de vos commentaires réfléchis. Nous allons prendre une pause de quelques minutes et, ensuite, nous allons entendre l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique. Merci.

• 1047

The Vice-Chairman: We are resuming our hearings of the Special Committee on Regulatory Reform.

We have before us now the British Columbia Consumers' Association, represented by Susan Burns. Perhaps Ms. Burns, you could start off by making some sort of an opening statement.

Ms. Susan Burns (Member, Consumers' Association of Canada, B.C.): Thank you very much.

What I would like to do first is just explain who I am and how I happen to come here to address you.

At the present time, I am a student at UBC but I am also a member of the Consumers' Association's regulated industries policy board. I have held that position for two years, and prior to that and during that time I have been active in the Consumers' Association of Canada, first for 8 years in the Yukon and now for four years in British Columbia.

So I come to you with a long history of involvement with the Consumers' Association and a particular history in the regulatory arena.

In the Yukon I have appeared before Yukon utility boards, water rights boards, also appeared before Parliamentary standing committees. Since coming to B.C. I have become very actively involved in the more formal regulatory process, and in fact I come to you in the middle of a B.C. Telephone rate hearing that is now in its third week. We expected it to take two weeks and we think perhaps it is halfway finished. So I am

[Traduction]

I think that if we had the opportunity to examine new legislation in parliamentary committee, this would be of benefit to us, of course, in connection with the kinds of costs of regulation that we talked about this morning.

In a more general way, on regulation that isn't specific to Bell Canada but that applies to all businesses, I feel that it's important to say, although I recognize that I've no fantastic suggestions to make to you, that if we could somehow co-ordinate federal and provincial regulation, that would obviously make life easier for everyone. But I realize that that's not easy these days.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Especially not these days.

Mr. Cyr: Not these days, especially.

I'd simply like to thank you for the opportunity we have had to submit a brief and answer your questions.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you for your brief and your thoughtful comments. We will take a break for a few minutes and then we will hear from the Consumer's Association of British Columbia. Thank you.

Le vice-président: Nous reprenons nos délibérations du Comité spécial sur la réforme de la réglementation.

Le Comité va maintenant entendre l'Association des consommateurs canadiens de la Colombie-Britannique, représentée par Susan Burns. M^{me} Burns, peut-être pourriez-vous débiter par une sorte de déclaration préliminaire.

Mme Susan Burns (membre de l'Association des consommateurs du Canada, C.-B.): Merci beaucoup.

J'aimerais tout d'abord vous expliquer simplement qui je suis et comment il se trouve que l'occasion m'ait été fournie de venir témoigner devant vous.

Présentement, je suis étudiante à l'Université de la Colombie-Britannique, mais je fais aussi partie du Conseil de la politique des industries réglementées de l'Association des consommateurs. Je détiens ce poste depuis deux ans, et auparavant j'ai été membre actif de l'Association des consommateurs du Canada, d'abord pendant 8 ans au Yukon et, maintenant, depuis quatre ans en Colombie-Britannique.

C'est donc à la suite d'une longue participation aux activités de l'Association des consommateurs, en particulier sur le plan de la réglementation, que je me présente à vous.

Au Yukon, j'ai comparu devant des commissions de services d'utilité publique de ce territoire, devant ces commissions d'étude des droits de captation d'eau, et j'ai aussi comparu devant des comités parlementaires permanents. J'en suis venue à m'engager activement dans le processus plus formaliste de la réglementation, et soit dit en passant je me présente à vous pendant que, dans ma province, on en est à la troisième

[Text]

fresh from the regulatory environment and will probably be telling you some stories.

The Vice-Chairman: Where is that hearing being held in, B.C. or ...

Ms. Burns: In Vancouver.

The Vice-Chairman: That is a CRTC hearing?

Ms. Burns: That is a CRTC hearing, right. It is a general rate hearing. I have also been involved in the Automatic Electric and Lenkurt acquisition by B.C. Telephone, and the quality of service process that has been going on under the CRTC.

I am here to address you today, really, as a front and centre participant in what I was tempted to say is a view from the trenches. But really that analogy suggests a rather fixed, secure and relatively safe position from which one takes sporadic shots, and unfortunately this analogy is totally inappropriate. More appropriately, I offer you today a view from the kitchen, the bedroom, the greasy spoon cafe, the bus stop, the public library and the back room, quick, cheap and dirty u-photocopy office. In other words, I am addressing you from what might be called the mythical office world of the public interest advocacy group.

• 1050

I speak to you, first, as a CAC-B.C. representative and volunteer, but secondly as a CAC regulated industries program board member and worker. My experiences are perhaps graphic and may appear somewhat exaggerated, but let me assure you they are not—they are for real. They also have application at the national level as well.

My CAC-B.C. and Yukon experience really is only a magnification of what happens at the national scene and throughout Canada, I believe.

There are three major areas I would like to address and I will just outline them all at once and then proceed to address each in turn and make a summary at the end.

The first area I would like to address is ensuring that the public interest groups can participate adequately in the federal regulatory process. The second point is improving information. And the third area is the appointment process.

This is not to say that these are the only important areas. But through experience I feel that improvement in these areas

[Translation]

semaine d'une période d'audiences concernant les tarifs de la société British Columbia Telephone. Nous prévoyions que cette série durerait deux semaines et peut-être est-elle à demi-terminée. J'arrive donc fraîchement d'une tribune où se discutent les principes de la réglementation, et sans doute aurai-je des choses à vous dire à ce sujet.

Le vice-président: Où se tiennent donc ces audiences, en Colombie-Britannique, ou ...

Mme Burns: A Vancouver.

Le vice-président: Il s'agit d'audiences du CRTC?

Mme Burns: En effet. Il s'agit d'audiences générales sur la tarification. J'ai également pris part aux délibérations sur l'achat de l'Automatic Electric and Lenkurt par la société British Columbia Telephone, et j'ai pu observer la qualité du processus des transactions qui se sont déroulées sous l'autorité du CRTC.

En réalité, je suis ici aujourd'hui, pour m'adresser à vous comme participante de la ligne de front et du centre, soit une position, allais-je dire, qui donne de la lutte une vue comme celle qu'on aperçoit des tranchées. Mais en fait cette analogie évoque une situation plutôt fixe, dans un poste sécuritaire d'où l'on peut tirer quelques coups de feu sporadiques; malheureusement, cette analogie n'est pas du tout juste. Ce qui est plus exact, j'entends vous présenter aujourd'hui une vision que l'on perçoit de la cuisine, de la chambre à coucher, des cafés malpropres, des arrêts d'autobus, de la bibliothèque publique et de la chambre du fond, ou du bureau bon marché et sale où l'on peut tirer soi-même en vitesse des photocopies. En d'autres termes, je m'adresse à vous de ce que l'on pourrait appeler la tribune mythique du groupe qui se fait l'avocat de l'intérêt public.

Je prends ici la parole, d'abord comme représentante et bénévole de l'Association des consommateurs du Canada (C.-B.), mais en second lieu comme membre et travailleuse du Conseil des programmes relatifs aux industries réglementées. Le tableau de mes expériences vous paraîtra peut-être pittoresque et même quelque peu exagéré, mais je vous assure qu'il n'en est rien; ils sont tout à fait authentiques. En outre, leur portée atteint également le niveau national.

Mon expérience comme membre de l'Association des consommateurs du Canada—Colombie-Britannique et Yukon—n'est en réalité qu'un grossissement de ce qui se produit, je crois, sur la scène nationale tout entière.

Il y a trois domaines principaux dont j'aimerais parler; si vous le voulez bien, je vais les décrire brièvement ensemble, après quoi je les aborderai tour à tour en détail, pour terminer par un résumé.

Le premier point que je tiens à soulever réside dans la nécessité que les groupes d'intérêt public puissent participer adéquatement au processus fédéral de réglementation. Le deuxième point est la nécessité d'améliorer l'information. Enfin, le troisième domaine est celui du processus des nominations.

Je ne voudrais pas donner l'impression que ce sont là les seuls domaines importants. Néanmoins, mon expérience m'in-

[Texte]

will provide the largest gains in terms of good regulatory decisions, more equitable regulatory policy, and the greatest long-term return on government—that is the taxpayer—investment, in correcting these market imperfections. That is to say, using the criteria of decision-making ability, fairness and cost, these three areas deserve the most immediate action.

Moving to the first point, which is ensuring that public interest groups can participate adequately, my reference to the mythical office of the public interest group participant was not facetious. The key to ensuring that public interest groups can participate effectively and responsibly is to ensure that they have the capacity to respond. I have broken down what I mean by capacity into six aspects, and I will outline those and then I would like to provide an example of what I mean, using an experience that we have undergone in B.C.

First, it is the capacity to process; second, the capacity to initiate; third, the capacity to co-ordinate; fourth, the capacity to operate; fifth, the capacity to stay, to stick to it, and sixth, the capacity to monitor.

• 1035

I use as an example our experience in the B.C. Telephone proposed acquisition of Automatic Electric and Lenkurt, two manufacturing companies. We heard via the newspaper that this was a proposal of the B.C. Telephone Company. There was no notice given; we were not directly informed. Yet it seemed to us that there was a real interest insofar as consumers were concerned, in this particular area. What do you do? There is no office that sort of gets this kind of information and feeds it to the right people. It was picked up and a few people started talking about it, but what could we do? We had no money, we did not really even know what the issues were: there was no application in; there was no information before the public. It might have been a good move for consumers, then again it might not have been. We did not know. We lacked the facility to call things together. Fortunately, what we did was to identify a few people in the community and say, What do you think of this, what do you think of that? Then we phoned the Consumers' Association, nationally. Of course, they could see the issue. They were fairly far removed from it. They said, "Perhaps we will have time to assist you; can you get any funding for it?" And that was the big question. We felt we could not go in without adequate funding; we felt we could not go in without a lawyer; where were we going to get this *pro bono*? What did happen is we received a very small initiative grant from the Consumer board. The Consumer B.C. office said, Yes, I think we maybe have a few hundred dollars that you could use, but do not spend any more because we are very tight.

[Traduction]

cline à croire que c'est en améliorant ces domaines que l'on progresserait le plus, en matière de réglementation, vers la prise de bonnes décisions, ainsi que vers une politique plus équitable de réglementation, et que l'on obtiendrait à long terme le plus fort rendement sur l'investissement de l'État, c'est-à-dire sur les deniers versés par le contribuable, pour ce qui est de corriger ces imperfections du marché. En d'autres termes, si l'on tient compte des critères que constituent l'aptitude à prendre des décisions, l'équité et les coûts, ces trois domaines méritent la plus immédiate attention.

Pour ce qui est du premier point, c'est-à-dire le besoin de faire en sorte que les groupes d'intérêt public puissent participer adéquatement au processus de la réglementation, mon évocation du rôle mythique du membre des groupes d'intérêt public n'avait rien de factice. Le moyen primordial de s'assurer que les groupes d'intérêt public peuvent participer efficacement et sérieusement au processus en cause est de veiller à ce qu'ils aient la capacité de répondre à l'appel. Cette capacité de répondre à l'appel, je l'ai subdivisée en six aspects, que je détaillerai et que j'aimerais ensuite illustrer par un exemple tiré d'une expérience que nous avons vécue en Colombie-Britannique.

Tout d'abord, il s'agit de l'aptitude à se préparer; deuxièmement, il faut avoir la capacité de se mettre en branle; troisièmement, la capacité de coordonner l'action; quatrièmement, la capacité d'agir; cinquièmement, l'aptitude à persévérer, et sixièmement, l'aptitude à exercer un contrôle.

Qu'il me soit permis d'utiliser comme exemple l'expérience que nous avons eue en ce qui regarde la proposition d'achat de l'Automatic Electric et la Lenkurt par la British Columbia Telephone, soit deux entreprises manufacturières. C'est par les journaux que nous avons appris cette proposition d'achat par la British-Columbia Telephone Company. Aucun avis préalable n'en a été donné et aucune information directe ne nous a été fournie en l'occurrence. Pourtant, nous étions d'avis qu'il y avait là un intérêt réel du point de vue des consommateurs, dans ce cas particulier. Que faire? Il n'existe pas de bureau chargé en quelque sorte de réunir l'information qu'il fallait en vue de la transmettre aux personnes compétentes. La nouvelle a été apprise un peu au hasard, et quelques personnes ont commencé à en parler, mais que pouvions-nous faire? Nous n'avions pas d'argent, nous ne savions même pas ce qui était en jeu; aucune demande n'avait été déposée, et nulle information fournie au public. La proposition d'achat en question pouvait être avantageuse pour les consommateurs, mais le contraire n'en était pas moins possible. A ce sujet, nous ne pouvions nous former d'opinion. Aucun moyen n'était à notre disposition pour faire un bilan critique de la situation. Heureusement, nous avons pris contact avec quelques personnes de la collectivité pour leur demander: «Que pensez-vous de ceci, que pensez-vous de cela?» Ensuite, nous avons téléphoné au bureau national de l'Association des consommateurs du Canada. Bien entendu, l'Association a perçu le problème. Toutefois, elle en était assez éloignée. Elle nous a répondu: «Peut-être aurons-nous le temps de vous aider; pouvez-vous réunir des fonds à cette fin?» C'était là la grande question. Nous avons estimé

[Text]

So then things began. Then the contacts had to be made. We got the information, we tried to process it. We tried to take some initiative and now we are up to the co-ordinating aspect: who is going to co-ordinate this? Well, there was no office. It ended up that I was going to co-ordinate it out of my home, which was really quite fun because the people we were working with, one worked at Simon Fraser, one worked at U.B.C. and the other worked downtown, and to get from U.B.C. to Simon Fraser was 1½ hours, and to get downtown from any of those places was ¾ hour.

So it became sort of a revolving office situation. We moved from one place to the other place, shuffling papers back and forth, trying to figure out who had what. The process occurred, but it occurred with great difficulty. When it came to typing, when it came to having a meeting, where were we going to meet? Well, there was no room in the CAC office which was a public—consumers bring their complaints to the office situation. You could not hold a meeting in the foyer; the landlady said there was a room she had not rented and she opened it up for us with the rolls of dust on the floor and we all sat around on very makeshift chairs. That was the kind of situation we were operating in, not knowing whether we would have this office or not.

On now to the capacity to stay in terms of being able to react and participate. This hearing went on for four days. Now, that is not a long time in terms of many regulatory hearings, but it did mean that a volunteer had to be there for four days and four nights, because as you know, in-between there are a few things that happen between the closing of a hearing session and the next morning. It also meant that once the decision came out, there were several unresolved issues which were, in turn, put out to other decisions. One was purchasing practices.

It was an ongoing process. Were we going to continue? We thought we had sort of finished, but yet the decision said, We have not resolved the purchasing practices; we need more input. It was almost a command performance. If we wanted to continue our presence, we had to be there; we had to participate. Yet, there was no prospect for getting funding for that particular activity. On the other hand, if we did not, why did

[Translation]

que nous ne pourrions pas intervenir sans financement adéquat; il nous a semblé aussi que nous ne pouvions pas intervenir sans un avocat; où allions-nous trouver ces moyens *pro bono*? En fait, nous avons reçu une très modeste subvention du conseil des consommateurs. L'Office des consommateurs de la Colombie-Britannique nous a dit: «Oui, peut-être pouvons-nous vous octroyer quelques centaines de dollars, mais ne dépensez pas plus, car nos finances sont très serrées.

• 1055

Ce fut là le point de départ de notre action. Il nous fallait en premier lieu établir des contacts. Nous avons obtenu des renseignements et avons tenté de les analyser. Nous avons ensuite essayé de prendre quelque initiative puis d'envisager l'aspect coordination: Qui allait s'en charger? Eh bien il n'existait pas de bureau pour assumer cette charge. Finalement c'est moi qui s'en est occupé à partir de mon propre domicile, ce qui ne fut pas une mince partie de plaisir, car les personnes avec lesquelles il s'agissait de collaborer—l'une travaillait à Simon Fraser, l'autre à l'Université de la Colombie-Britannique, tandis que l'autre travaillait au centre ville; et le déplacement entre l'université de la Colombie-Britannique et Simon Fraser prenait une heure et demie, et du centre ville à l'un ou l'autre de ces endroits le trajet durait trois quarts d'heure.

Nous en sommes donc venus à une sorte de régime d'alternance. Nous passions d'un bureau à un autre, apportant et rapportant des papiers, nous efforçant de savoir quel document était entre les mains de quel collaborateur. Le travail s'est accompli, mais avec beaucoup de difficultés. Lorsqu'il s'agissait de dactylographier des textes, de tenir une réunion, où allions-nous nous rencontrer? Il n'y avait pas dans le bureau de l'ACC de pièces publiques où les consommateurs pouvaient venir formuler leurs plaintes. Nous ne pouvions pas tenir de réunion dans l'antichambre; la logeuse nous déclara avoir une chambre qu'elle n'avait pas louée et elle la mit à notre disposition. Des moutons de poussière parsemaient le sol et nous utilisâmes chaque chaise de fortune qui meublait cette pièce. Telle est la situation dans laquelle nous opérons, sans savoir si nous pourrions continuer de travailler dans ce bureau.

Parlons maintenant de l'aptitude à pouvoir persister sur le plan de la participation active. La période d'audience a duré quatre jours. Comparée à de nombreuses tenues d'audiences consacrées à l'étude de projets de règlements, ce n'était pas un long espace de temps; quand même il fallait la présence d'un volontaire pendant quatre jours et quatre nuits. Car vous ne l'ignorez pas, entre la fin d'une séance et le lendemain il peut se produire plus d'une chose. En outre, lorsqu'une décision était rendue, plusieurs problèmes demeurés sans solution devaient faire l'objet de décisions ultérieures. L'un de ces problèmes consistait dans les pratiques d'achat.

C'était un processus ininterrompu. Allions-nous continuer? Nous pensions pour ainsi dire que nous en avions fini, mais le texte de la décision disait: «Nous n'avons pas résolu la question des pratiques d'achat; il nous faut plus d'éléments d'information.» C'était presque une performance commandée. Pour maintenir notre présence, quelqu'un devait être là constamment; il nous fallait participer. Pourtant, nous n'entrevoiyons

[Texte]

we bother to be there in the first place if we were not ready to stay and follow through.

The sixth aspect in this illustration is the ability to monitor. Shortly after that decision came out, we found that the companies merged into one large company. Now, what did that mean? And what does it continue to mean in terms of separating costs, in terms of the next rate hearing, in terms of the kind of equipment that consumers are going to be offered? It was not a one-shot affair, and it certainly was not an easy thing to do. Consumers need the capacity to respond and respond efficiently.

Mr. Crosby (Halifax West): May I interrupt you, just to make a few comments, because I have to . . .

Ms. Burns: I realize you have to go.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . leave and I did want to stay and hear your presentation. You realize the proceedings will be recorded, so I will be able to read what you had to say in response to the questions from the other members of the committee.

• 1100

I just want to say, very briefly, this: Our mandate is to review the government regulatory process with a view to minimizing the burden on the private sector. Our review is really based on the assumption that there is too much regulation now. Now, that can be challenged and disputed and so on. It might be well for you to comment on that proposition; whether there is too much government regulation.

Beyond that, and into the area that you have mentioned of representation of public interest groups, I am in favour of representation of public interest groups, because I think it acts as a kind of safety valve to the whole regulatory process. If there is adequate representation at hearings and before regulatory agencies and tribunals, then there is less need to have everything reduced to writing beforehand—you know, that one should write a law or a regulation. It tends to become inscribed and difficult to change, and then that can lead to over-regulation. So, one of my challenges will be to try to convince the industrial side that there is a value for them in public representation. There are a lot of difficulties involved. There is the fear that the whole process will be bogged down; there is the inability to define what is appropriate public representation. I hope you give us some idea on that.

[Traduction]

aucune possibilité d'obtenir des fonds pour cette activité particulière. D'autre part, sans financement, pourquoi nous donner le mal de nous occuper de l'affaire si nous n'étions pas en mesure de la suivre jusqu'au bout?

Le sixième aspect que présente cet exemple réside dans l'aptitude à maintenir une surveillance. Peu après l'annonce de la décision dans l'affaire dont je fais état, nous avons constaté que les compagnies ont fusionné pour former une grande société. Alors, qu'est-ce que cela signifiait? Et qu'est-ce que cela continue de signifier du point de vue de la séparation des coûts, aussi bien que du point de vue des prochaines audiences en matière de tarification, tout autant que du point de vue de la sorte de matériel que les consommateurs se verront offrir? Il ne s'agissait pas d'une affaire isolée, et ce n'était certes pas pour nous une situation où il était facile d'intervenir. Les consommateurs doivent être en mesure de réagir, et de réagir efficacement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Me permettriez-vous de vous interrompre, simplement pour faire quelques observations, car je dois . . .

Mme Burns: Je sais que vous avez un autre engagement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . quitter la séance mais j'aurais aimé rester pour écouter votre exposé. Comme vous le savez, nos délibérations feront l'objet d'un compte rendu imprimé, de sorte que je serai en mesure de lire ce que vous aurez répondu aux questions des autres membres du comité.

Très brièvement, je voudrais juste faire observer ce qui suit: Notre mandat consiste à examiner le processus de la réglementation gouvernementale, en vue de réduire au minimum le fardeau des règlements qui pèse sur le secteur privé. Notre étude se base, en fait, sur l'hypothèse qu'il existe actuellement trop de règlements. Bien entendu, cette assertion peut être contestée, contredite et être l'objet de toute sorte de remarques. Sans doute faites-vous bien de saisir l'occasion de commenter cette question de savoir si le volume de réglementation gouvernementale est excessif.

En dehors de cette question de principes, et pour ce qui est du domaine que vous avez mentionné, à savoir la représentation des groupes d'intérêt public, je me déclare en faveur d'une telle représentation, car à mon avis elle sert en quelque sorte de soupape de sûreté dans l'ensemble du processus de réglementation. Si le public est adéquatement représenté aux audiences et devant les organismes de réglementation et des tribunaux, alors il devient moins indispensable que tout soit écrit à l'avance,—je veux dire moins nécessaire de rédiger une loi ou un règlement non discuté au préalable. Les textes législatifs prennent normalement place dans les statuts officiels et deviennent difficiles à modifier, si bien qu'on se retrouve dans une situation de surréglementation. L'une des tâches qui me tient à cœur sera donc d'essayer de convaincre les industries qu'il est avantageux pour eux que le public participe aux débats qui précèdent l'adoption d'un projet de règlement. Mais à cet égard les difficultés sont nombreuses. On craint parfois que l'ensemble du processus s'enlise, et l'on a aussi du mal à définir ce qui constitue une représentation appropriée du

[Text]

One of the things that has become very clear at this committee is that the Consumers' Association of Canada is a widely respected organization; it has shown great responsibility in the past. But there are many other regulatory area with which the Consumers' Association is not involved, and I think particularly under environmental considerations that keep coming up in a number of regulated fields. So, it is not without its problems.

All I wanted to say to you before I have to take my leave, is that I would certainly encourage you to make a strong representation and hopefully to document the case for public representation, because we have a responsibility, as you will appreciate, to all persons involved in the field, both the regulators and the regulated and those who are affected by the regulation. So, as in all things there has to be a balance, and it is only a balance that benefits. And, of course, we have got to bear in mind too that we, the consumers, the citizens of Canada, in the end pay all of the costs.

I did not want to interrupt you, but I thought if you completed one segment of your presentation, I thought I might address those remarks to you.

Thank you.

Ms. Burns: Thank you very much.

Mr. Crosby (Halifax West): I would suggest you just carry on with your presentation.

Ms. Burns: I appreciate your support for the Consumers' Association. I think we need the support of the MPs. I think this is why I am particularly glad to be before a parliamentary committee. I think this is an important initiative and an important initiative for members of Parliament to be concerning themselves with regulatory issues and with the whole question of regulatory policy and regulatory reform. I have made a note of your concerns and I think that they will be addressed in the presentation I have to make. I certainly do intend to make as strong a case as I can for public participation. I believe it is most important and cost effective.

I am, at this point, talking still about the capacity to respond, and I had one other example which I perhaps will address later, related to my participation in this committee.

I will proceed, though, and say that, using that example of the acquisition by B.C. Tel of the manufacturing companies, this illustrates to me that there is a very real, logistical problem, where you have volunteers who are part-time who are dispersed and have limited time and no central information function and no office capacity. This raises very serious technical barriers to informed participation. I find much energy becomes dissipated in surmounting these physical and adminis-

[Translation]

public. J'espère que vous nous fournirez quelques idées à ce sujet.

En autres choses, le comité s'est très clairement rendu compte que l'Association des consommateurs du Canada est un organisme largement respecté, qui a fait preuve jusqu'ici d'un sens aigu de ses responsabilités. Toutefois, il existe de nombreuses autres sphères de réglementation dans lesquelles l'Association des consommateurs n'intervient pas, en particulier divers aspects de la protection de l'environnement qui se rattachent de plus en plus à différents champs de réglementation. La question qui nous occupe ici n'est donc pas sans poser de problèmes.

Avant de devoir vous quitter, permettez-moi de vous encourager sans réserve à nous faire un puissant exposé de faits et, j'espère, à bien étayer la cause de la représentation du public, parce que, comme vous le savez, nous avons une responsabilité envers toutes les personnes concernées, c'est-à-dire aussi bien les réglementateurs que les groupes réglementés et ceux que la réglementation touche. Mais en toute chose, il faut un équilibre, et c'est uniquement dans l'équilibre que l'on trouve des avantages. Et, bien entendu, il ne faut pas perdre de vue non plus que ce sont nous, les consommateurs, les citoyens du Canada, qui en fin de compte paient le coût de toute action gouvernementale.

Je ne voulais pas vous interrompre, mais comme vous aviez déjà formulé une partie de votre exposé, je me suis cru autorisé à faire ces quelques remarques.

Merci beaucoup.

Mme Burns: C'est moi qui vous remercie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous invite, madame, à poursuivre vos propos.

Mme Burns: Je vous remercie de l'appui que vous accordez à l'Association des consommateurs. Nous avons certainement besoin du support des députés. C'est sans doute pourquoi je suis particulièrement heureuse de pouvoir comparaître devant un comité parlementaire. Votre travail est une importante initiative, car il est primordial que les députés se préoccupent des questions de réglementation, de la politique qui la régit et de la réforme même de la réglementation. J'ai pris note des points que vous avez soulevés et je crois que je vais vous en entretenir dans ma présentation. Je me propose assurément de présenter en faveur de la participation du public une thèse aussi convaincante que je le puis. A mon avis, cette participation du public est des plus importantes et des plus rentables.

A ce stade de ma communication, mon propos porte toujours sur l'aptitude du public à réagir, et je songeais à un autre exemple que je pourrais peut-être vous citer plus tard, pendant mon témoignage.

Je reprends cependant ici le fil de ma pensée, pour revenir à cet exemple de l'achat des deux sociétés manufacturières par la British Columbia Telephone Company, afin de faire ressortir qu'à mon sens il existe un authentique problème de logistique, qui consiste en ce que l'on a des volontaires dispersés, qui ne peuvent travailler qu'à temps partiel et sans organe central d'information ni services de bureau. Ces lacunes dressent de sérieux obstacles techniques à toute participation éclairée du

[Texte]

trative problems, rather than using that energy for productive consensus seeking, for going to the consumer constituency saying: What should be our policy? What are consumers really concerned about? How can we be most effective? Where do we use our resources most effectively? Much of that energy gets channeled off because you are worried about where can we meet? Who has got what piece of information? Where did it end up? Do we have enough money to xerox another copy? Those kinds of questions. I believe it is important to spend time in the policy-formulating end and in the information-gathering, and oftentimes you just cannot spend as much time as you wish.

• 1105

I will give you an illustration of what happened about three weeks ago. I got a telephone call at 7.30 in the morning. I leave fairly early in the morning and this was just before I was leaving. It came from Whitehorse. They were desperate, they wanted to be involved in a telephone-rate hearing. They had requested a lot of information from Ottawa but it had not arrived. It had been ten days and they could not figure out where it was. They asked if they could please get some information. They knew that I had it and they said. That somebody was going to stop over in Vancouver, that they were coming in late at night and leaving in the morning, could I get this information, copy it and get it to this person. I said that I would try. I had a full days' schedule and I did not have access to a photocopier, but I said that I would do my best. I asked if this person knew that they were to receive this information and the answer was that they did not. Well, okay, we will give it a go. So it worked out that I did get downtown to get the information. I happened to get into a photocopying outlet just in time, ran through the pages myself and then found out I was not carrying enough money to pay for it all, I had forgotten about that aspect. What was I going to do? Well, I decided that I would charge it to the B.C. Consumers' Association. I did that, got the information, took it home, and finally by ten o'clock that night the person that I was to contact arrived at his hotel. I tried to explain what this was all about, because of course he had no idea of what was happening. He said, you know, with CAC I have learned to expect always the unpredictable. Certainly I trust you, come on up, give me the information, I will take it. So, off I went, ten o'clock, gave him the information. I said, I am awfully sorry, I am going to have to ask you right now for the money. So, there was a great do-you-have-change kind of situation. He willingly accepted the goods and gave me the money. I went home and then had to write a cheque to the Consumers' Association and try to explain to them as succinctly as possible why on earth they were getting this bill and what it meant and why I was sending them a cheque to pay for it. Well, my note was not as lucid as

[Traduction]

public. On dépense beaucoup d'énergie, me semble-t-il, à surmonter ces problèmes d'ordre physique et administratif, tandis que cette énergie pourrait servir à la recherche d'un consensus productif, c'est-à-dire à aller demander aux groupes de consommateurs: «Quelle devrait être notre politique? Qu'est-ce qui vous préoccupe réellement à titre de consommateurs? De quelle manière pourrions-nous atteindre le maximum d'efficacité? Comment conviendrait-il d'employer nos ressources en vue d'obtenir les résultats les plus efficaces?» Une bonne part de cette énergie se perd, parce que l'on se demande où l'on pourrait se réunir? On se demande aussi qui détient tel ou tel renseignement? A quel endroit ces renseignements ont-ils aboutis? Avons-nous suffisamment d'argent pour produire d'autres copies de l'information requise? Voilà le genre de questions que nous nous posons. Il est important, je pense, de consacrer du temps à la formulation des politiques et au rassemblement des données nécessaires, mais souvent nous ne pouvons consacrer à ce travail tout le temps que nous voudrions.

Pour expliciter ma pensée, voici des faits qui se sont produits il y a trois semaines environ. A 7 h 30 du matin je reçois un appel téléphonique. Comme je quitte la maison tôt, le téléphone a sonné juste au moment où je m'apprêtais à partir. L'appel venait de Whitehorse. Mes interlocuteurs étaient désespérés; ils voulaient savoir comment participer à l'audience sur le projet de la nouvelle tarification du service téléphonique. Ils s'étaient adressés à Ottawa pour obtenir de multiples informations, mais ils ne les avaient pas reçues. Leur demande datait de dix jours et ils ignoraient ce qu'il en était advenue. Ils m'appelaient donc pour savoir si je pourrais leur fournir moi-même des renseignements. Ils savaient que je disposais d'informations et ils m'ont dit que quelqu'un passerait à Vancouver, tard dans la soirée pour repartir le lendemain matin; ils espéraient que je pourrais photocopier l'information en question et la remettre à la personne qui ferait fonction de courrier. J'ai répondu que je ferais mon possible pour les satisfaire. J'avais une journée chargée; en outre je n'avais pas accès à un photocopieur, mais j'ai ajouté que je ferais de mon mieux. J'ai aussi demandé à l'appelant si la personne qui viendrait savait si son groupe recevrait les renseignements recherchés, et la réponse fut négative. Alors je me suis dit, très bien mettons-nous-y. Sans hésitation je me suis rendue au centre-ville pour obtenir l'information souhaitée. Arrivée sur place, j'ai trouvé un service de photocopie juste à temps; j'ai parcouru moi-même les pages du document à ma disposition pour constater, tout à coup, que je n'avais pas assez d'argent pour payer toute la photocopie qu'il fallait; c'est un aspect qui m'avait échappé. Que faire, me suis-je dit? Alors j'ai décidé de faire imputer les frais à l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique. Photocopies prises, je les ai rapportées à la maison, et finalement vers dix heures du soir la personne avec laquelle je devais prendre contact est arrivée à son hôtel. J'ai tenté de lui expliquer ce qui s'était passé, car bien entendu cette personne en ignorait tout. Cet homme, m'a-t-il répondu, vous le savez, avec l'ACC j'ai appris à m'attendre à toutes les surprises. Bien entendu, je vous crois; venez sans crainte me

[Text]

it should have been, I guess because they did not quite understand it. So that meant another phone call to me. What is happening?—What do you mean, Whitehorse? We were in the middle of a B.C. Tel Telephone hearing as well so it was confusing to have all these telephone xeroxing bills coming in at the same time.

It is that kind of energy that could be better spent doing something else, and yet if that had not happened, the people in Whitehorse could not have prepared their case. They were very desperate.

I believe that public interest groups have a great deal to offer in the area of economic regulation. I really feel that, by definition, economic regulation must consider both aspects of the market, both the supply side or the corporate side and the demand side which is the public side.

And putting that together with the Consumers' Association of Canada, in particular, the CAC has a real constituency and can draw on this constituency in formulating policy from the consumer perspective. In other words, they have a tap to the demand side of the function. The CAC model is one that relies heavily on volunteer effort supported by paid specialists. Given the best balance between the volunteer and paid activities, groups like CAC can offer top value, they can be cost-effective and they can assist very greatly in the regulatory arena.

• 1110

I certainly have many examples on how that particular combination can work most effectively and can be an efficient operating tool. I will not comment on that now but would be prepared to later. However, this combination of using volunteers and using expertise can only really occur if the consumer groups, the public interest groups, have those six aspects of capacity that I talked about before.

How might this capacity be facilitated? I would say there were three means. One is that there would be ongoing core funding for an office capability. And second, that there would

[Translation]

remettre l'information. A dix heures du soir, me voilà donc en route vers son hôtel, pour lui communiquer les photocopies. Au moment de les lui remettre, je lui ai dit qu'à mon plus grand regret il me fallait lui demander de me rembourser tout de suite. Alors ce fut la situation classique de l'un qui demande à l'autre avez-vous la monnaie qu'il faut. Avec empressement il accepta les photocopies et me remis l'argent nécessaire pour les payer. De retour à la maison, il m'a fallu libeller un chèque à l'Association des consommateurs et expliquer aussi brièvement que possible à cette dernière pourquoi la facture des photocopies leur était envoyée et pourquoi je leur expédiais un chèque pour l'acquitter. Il me faut dire ici que ma note à l'Association n'était pas aussi claire qu'il ne l'aurait fallu, parce qu'ils n'ont pas très bien compris la situation. Alors cela a donné lieu pour moi à la réception d'un autre appel téléphonique. Que se passe-t-il? Que voulez-vous dire, Whitehorse? Nous étions également au beau milieu des audiences sur le projet des nouveaux taux de la British Columbia Telephone, de sorte que chez l'Association des consommateurs l'arrivée en même temps de ces diverses factures de xérogaphie téléphonique semait la confusion.

Voilà le genre d'énergie que l'on pourrait consacrer à d'autres fins, et pourtant si je n'avais pas agi de la sorte, les gens de Whitehorse n'auraient pas été en mesure de préparer leur intervention. Ils étaient très désespérés.

A mon avis, les groupes d'intérêt public ont beaucoup à offrir dans le domaine de la réglementation des activités économiques. Je suis fermement convaincu que, par définition, la réglementation économique doit prendre en compte le double aspect du marché, c'est-à-dire l'offre ou la production des sociétés d'une part et, d'autre part la demande, c'est-à-dire les besoins du public.

Forte de l'appui des différents autres groupes de pression, l'Association des consommateurs du Canada, en particulier, constitue une authentique ressource que l'on peut mettre à contribution quand il s'agit de formuler des politiques qui respectent le point de vue du consommateur. Autrement dit, l'Association a prise sur le côté «demande» de la fonction. Son modèle fait largement appel à un volontariat appuyé par des spécialistes rémunérés. Dans l'hypothèse du meilleur équilibre possible entre les activités bénévoles et les activités payées, des groupes comme l'ACC peuvent faire un travail de la plus haute qualité—au moindre coût—et peuvent apporter une contribution très précieuse dans l'arène de la réglementation.

Croyez-moi, j'ai de nombreux exemples à citer sur la manière dont cette combinaison particulière peut fonctionner des plus efficacement et servir de moyen d'action très dynamique. Je ne m'étendrai pas sur ce point maintenant, mais je me propose d'y revenir plus tard. A ce stade-ci, il convient d'affirmer que cette combinaison de bénévoles et d'experts ne peut réellement se réaliser que si les groupes de consommateurs, les corps intermédiaires, possèdent les six aptitudes ou capacités dont j'ai fait mention plus tôt.

Comment cet ensemble d'aptitudes pourrait-il être favorisé? A mon avis il existe trois moyens d'atteindre ce but. Le premier consisterait dans le financement de base permanent

[Texte]

be ongoing funding to be able to process information, to initiate action, to co-ordinate activities and to stick to an issue and to monitor the changes that result. The third thing that can be done to insure that this capacity is in place is to provide for specific funding for very large and/or specialized activities.

Unless public interest groups like CAC have this capacity, and unless they have it across Canada to both screen, initiate, activate and monitor the regulatory process, this regulatory process itself would be deprived of the voice they most need to hear. For without organized public input, only organized corporate input is heard.

I think, referring to Mr. Crosby's point about whether this public input is a good thing, you undoubtedly are going to have corporate and private input, it is in their interest to respond. It is absolutely mandatory that the other side is given an opportunity to be heard and given the capacity to do it.

I would like now to address specifically some of the task force questions surrounding this issue of enabling public interest groups to participate.

To the first question the answer is, yes, business interests do enjoy a very large advantage in the regulatory process. I do not think there is any doubt about that. I have a few points—I am sure this is not an exhaustive list. One, the corporations are the direct beneficiaries of any gains or in any delays or blocks or stays the regulatory process. They are there, it pays them to be there, and it pays them directly.

The Vice-Chairman: I would like to just make a comment on that. We have heard from a number of businesses that have said to us that one of their biggest problems is regulatory lag, the fact that in some cases where there is some competition in a regulated industry, the time that it takes them to get decisions often allows their competitors to get in to establish a foothold in the market. We have even been given examples of write-offs that they have had to do because of these long delays. They really favour, you know, a quick process, so, I really do not accept what you just said there. But, on the other hand, we are all in favour, let me say, as Mr. Crosby indicated, of funding of one form or another for public interest groups, and you have given us a very evocative description of the kinds of problems that you face which I think is good to have on the record. You know, if we can just show some people the kind of problems that you have run up against and the responsibility that you have shown in the past, and will continue to show, then I think that we can probably convince some of the regulated, and many of the regulated recognize the benefits of public interest participation. I think they would say that it should be enlightened public interest participation, responsible public interest participation, so that the process is not delayed

[Traduction]

d'un bureau qui servirait de siège à l'organisme. Le deuxième résiderait en un octroi permanent de fonds pour le traitement de l'information, la mise en train d'actions, la coordination des activités, l'étude d'un problème jusqu'à sa solution et la surveillance des modifications pouvant en résulter. La troisième formule que l'on pourrait adopter pour assurer la mise en place des structures nécessaires serait de fournir des sommes particulières aux fins d'activités de grande envergure et (ou) spécialisées.

A moins que les corps intermédiaires comme l'ACC ne disposent de cette capacité—et cela à travers tout le Canada—de passer au crible l'information nécessaire, de déclencher, d'activer et de surveiller le processus de réglementation, ce processus se trouvera privé d'une voix dont le réglementateur a le plus besoin d'entendre. Car sans apport organisé du public, seule la voix concertée des entreprises se fait entendre.

Pour revenir à la question que M. Crosby soulevait de savoir si l'intervention du public est une bonne chose, il ne fait aucun doute qu les sociétés et les particuliers exprimeront leur point de vue; c'est dans leur intérêt de réagir. Il est absolument indispensable que l'autre partie ait l'occasion de se faire entendre et de disposer des moyens voulus pour s'exprimer.

J'aimerais à présent aborder de façon particulière quelques-unes des questions qui se posent au groupe de travail parlementaire à propos du problème de permettre aux groupes d'intérêt public de participer aux débats sur les règlements.

A la première question, la réponse est oui; le monde des affaires bénéficie d'un très net avantage dans le processus de la réglementation. Cela, je crois, ne fait aucun doute. J'ai quelques remarques à faire qui, sûrement, n'épuisent pas la liste des points qui se rattachent à la question. Tout d'abord, les sociétés sont les bénéficiaires directs de tous gains, ou de tous retards, blocages ou stagnation dans le processus de la réglementation. Les entreprises sont présentes, cela les paie et, disons-le, directement.

Le vice-président: Permettez-moi une simple observation à cet égard. Un certain nombre d'entreprises nous ont fait observer que l'un de leurs plus gros problèmes est le retard qui se produit dans l'adoption des règlements qui les intéressent, et qu'en réalité quand il y a concurrence au sein d'une industrie réglementée, le délai qui se produit avant que le réglementateur rende sa décision permet souvent à leurs rivaux de prendre pied sur le marché. On nous a même donné des exemples d'entreprises qui ont dû renoncer à certaines activités par suite des trop longs retards en matière de réglementation. Croyez-moi, les entreprises sont vraiment en faveur d'un processus rapide, de sorte que je ne puis admettre ce que vous venez de dire. Par contre, nous sommes néanmoins en faveur—comme M. Crosby l'a indiqué—d'un financement sous une forme ou sous une autre des groupes d'intérêt public; j'ajoute que vous nous avez dressé un tableau très évocateur du genre de problèmes auxquels vous faites face, et je crois qu'il est très bon que ce tableau figure au compte rendu. Vous savez, si nous pouvions seulement montrer à certaines personnes le genre de problèmes que vous avez connus et le sens des responsabilités dont vous avez fait preuve et dont vous continuerez à faire preuve, alors je pense que nous pourrions probablement con-

[Text]

but that it is speeded up. So, really, on the basis of those comments, I question your bald statement that it is in their interest to have delays and so forth.

• 1115

Ms. Burns: Perhaps I can respond to that right now.

I do not think I meant that—well, I know I did not mean that it was in their interest to have delays. Perhaps what I meant to say was that, given any particular regulatory decision that needs to be made, if it appears not to be in favour of the party that is regulated . . . For instance, I think the airlines perhaps are a classic example. I think consumers particularly were saying, look, there is an area for competition, there are people that want to compete. We see that we do not need all this regulatory burden, we do not need all these regulations. How about removing some of that regulatory burden? How about removing some of those rules? Well, the response was very interesting. On the one hand, it was castigating consumers and interest groups for burdening the industry with unmitigated requests for regulation. And when there was an offer and an invitation to remove some of this regulation, there was a cry—well, what are we going to do? We will go under, we will lose money, we need this regulation. And so in that instance it was in the interest . . .

The Vice-Chairman: All right. I can accept that distinction, then, that probably when they feel a hearing is going to be in their interest or when they are before a hearing to apply for a rate increase, or something which is in their interest, they want it to go quickly . . .

Ms. Burns: They want it to go quickly.

The Vice-Chairman: . . . but in an area where it is against their interest, such as deregulation or something like that, then they would try to put every obstacle in the path of . . .

Ms. Burns: That is right.

The Vice-Chairman: . . . on the regulators.

Ms. Burns: I guess what I was trying to do, was give the two sides of the coin, because it is not always industry wanting something, often it is that they do not want something. And often what they do not want is competition, and often what they do not want is requests from consumers for different services, different service options, or different quality of service. They really do not want to have to change.

[Translation]

vaincre certaines des entreprises réglementées; d'ailleurs, un bon nombre des entreprises réglementées reconnaissent déjà les avantages de la participation des groupes de défense des intérêts publics. Je crois qu'elles qualifieraient cependant cette participation; il faudrait que ce soit une participation éclairée et sérieuse, qui accélère le processus et non le ralentisse. Ainsi donc, partant de ces observations, je conteste votre déclaration simpliste selon laquelle elles ont avantage à retarder le processus, et ainsi de suite.

Mme Burns: Je pourrais peut-être y répondre dès maintenant.

Je ne crois pas que c'est ce que je voulais dire . . . Eh bien, je sais que je ne voulais pas laisser entendre qu'elles ont avantage à retarder le processus. Ce que je voulais peut-être dire, c'est que, quand il faut prendre une décision donnée en matière de réglementation et que la décision ne semble pas favorable à l'entreprise réglementée . . . Les compagnies aériennes sont, d'après moi, un exemple classique. Je pense que les consommateurs en particulier se sont dit: «Voilà un secteur qui pourrait être ouvert à la concurrence, il y des entreprises qui souhaitent se faire la concurrence. Nous constatons que nous n'avons pas besoin de tout ce fardeau, de tous ces règlements. Que diriez-vous d'alléger un peu le fardeau? Que diriez-vous de supprimer quelques-unes des règles?» Eh bien, la réaction a été très intéressante. Au départ, les compagnies aériennes critiquaient les groupes de consommateurs et les groupes de défense des intérêts publics, les accusant d'écraser l'industrie sous le poids de leurs exigences intransigeantes en matière de réglementation. Puis, quand il a été question d'abroger certains des règlements, ces compagnies ont protesté: «Qu'allons nous faire? Nous allons sombrer. Nous perdrons de l'argent. Nous avons besoin de ces règlements.» Ainsi, dans ce cas, il était avantageux . . .

Le vice-président: Très bien. Je peux accepter cette distinction: quand les entreprises prévoient qu'une audience servira leurs intérêts ou quand elles se présentent à une audience pour demander une hausse de tarif ou toute autre faveur, elles veulent que le processus se déroule rapidement . . .

Mme Burns: Elles veulent que le processus se déroule rapidement.

Le vice-président: Par contre, si elles prévoient perdre, comme dans les cas où l'on propose une déréglementation ou quelque chose du genre, alors elles font tout ce qu'elles peuvent pour entraver . . .

Mme Burns: C'est exact.

Le vice-président: . . . le travail des organismes de réglementation.

Mme Burns: Je suppose que ce que je voulais faire, c'était de présenter le revers de la médaille, car, souvent, ce n'est pas que l'industrie veut quelque chose, c'est plutôt qu'elle refuse quelque chose. Et, souvent, ce qu'elle refuse, c'est la concurrence, ce sont les demandes des consommateurs qui veulent différents services, un choix de genres de services ou un choix de qualités de services. Elle s'oppose aux changements.

[Texte]

Mr. Deniger: But the description you gave of the airlines wanting quick action when it is in their favour and the slowing down of the process when it is not, also is a two-way street, because those who oppose tariffs basically want the thing to be slowed down, and those who want quick action if the airlines do not, want it to be done quicker. That is basically part of the game. Whether the rules of the game are all right, that is something else. But that is just lawyers having a good time.

Ms. Burns: Well, one could argue that that perhaps happens. It certainly has not been my experience with the Consumers' Association. In the hearing that I have just left, in midstream, there was concern. We were not happy with what was going on. The decision came, shall we frustrate the process? That was one avenue to follow. Actually we would probably make more in terms of direct consumer gains if we frustrated the process. It would delay the hearing, it would mean that rates could not be applied so quickly, it would mean that consumers would not have to pay increased rates. And then we could toot our horn and say, look, we have saved everybody a dollar this month and two dollars next month.

We decided not to take that option because it is not in the long-run interests of consumers. It only frustrates, in the long run, the whole process. I think two can play the same game, two can delay. What we are saying, and what I am saying right now, is that business has the advantage in any of these hearings, from all aspects, and consumers have got to have the same kind of rights, the same kinds of tools. Consumers' associations will say, yes, we are responsible. I bet there is no business that you talk to or that appears before you that does not say, we are responsible business people. I think we have to take them at their word, and on the other hand, you have to take the public sector at its word, that it is responsible, it is enlightened. The only way that it is going to be responsible and enlightened is that it has the capacity to be so. You are not going to get full-time executive volunteers; it just does not happen.

• 1120

Mr. Deniger: I feel I almost have to apologize, but could you go on with the rest of your statement, because it is now 11.15 a.m., and we would like to wrap it up by twelve o'clock, if we can, or even sooner. I certainly have a lot of questions that I want to ask, but I am waiting for you to finish your statement before I...

Ms. Burns: I see. All right.

Mr. Deniger: ... go on with the questions.

Ms. Burns: Well, I will proceed.

Mr. Deniger: I understand from the Clerk that you will give us your notes.

Ms. Burns: I will give you my notes, but they do not contain my examples; they are strictly anecdotes. I will read through

[Traduction]

M. Deniger: Toutefois, ce que vous avez dit au sujet des compagnies aériennes, à savoir qu'elles veulent accélérer le processus quand elles prévoient gagner et le ralentir quand elles prévoient perdre, vaut également pour la partie adverse; en effet, les groupes qui s'opposent aux hausses de tarif souhaitent fondamentalement un ralentissement du processus, et les groupes qui sont favorables à certaines propositions quand les compagnies aériennes ne le sont pas veulent une accélération du processus. Ce sont essentiellement les règles du jeu. La validité de ces règles est cependant une toute autre question. Quoi qu'il en soit, les avocats s'amuse.

Mme Burns: Eh bien, c'est un argument. Toutefois, je peux dire que je n'ai pas vu cela à l'Association des consommateurs. Je viens tout juste d'une audience; je suis partie en plein milieu des délibérations et je puis dire que nous étions préoccupés. Nous n'étions pas heureux de ce qui se passait. Puis il a fallu décider: entravons-nous le processus? C'était une possibilité. En fait, nous obtiendrions probablement plus d'avantages directs pour les consommateurs si nous entravions le processus. Nous pourrions retarder l'audience, donc retarder les hausses de tarif, donc ménager les consommateurs. Puis, nous pourrions nous vanter et dire: «Voyez, nous avons épargné à chacun un dollar ce mois-ci et deux dollars pour le mois prochain».

Nous avons décidé de ne pas adopter cette attitude, parce qu'elle ne favorise pas à long terme les consommateurs; elle ne fait que bloquer tout le processus. Je pense qu'on peut jouer ce jeu à deux, que le processus peut être retardé par l'une ou l'autre partie. Ce que prétend l'Association et ce que j'essaie de faire comprendre maintenant, c'est que les entreprises ont le dessus à toutes ces audiences, à tous points de vue, et que les consommateurs devraient avoir les mêmes genres de droits, les mêmes genres d'outils. Les associations de consommateurs vous diront: oui, nous avons le sens des responsabilités. Je gagerais que toutes les entreprises auxquelles vous parlez ou qui comparaissent devant vous prétendent aussi avoir le sens des responsabilités. Je crois qu'il faut les croire sur parole; par contre, il faut aussi croire le public sur parole quand il dit qu'il a le sens des responsabilités et qu'il a un jugement éclairé. Or, pour soutenir ce qu'il avance, il lui faut les moyens. Les groupes de consommateurs ne peuvent trouver des dirigeants bénévoles à plein temps; c'est tout simplement impossible.

M. Deniger: Je sens que je dois presque m'excuser, mais je vous prierais de poursuivre votre intervention. Il est maintenant 11 h 15, et nous aimerions terminer à midi ou même plus tôt, si la chose est possible. J'ai certainement beaucoup de questions, mais j'attends que vous finissiez votre exposé avant de...

Mme Burns: Je vois. Très bien.

M. Deniger: ... commencer à les poser.

Mme Burns: Eh bien, je vais poursuivre.

M. Deniger: Le greffier m'a dit que vous nous donneriez vos notes.

Mme Burns: Je vous donnerai mes notes, mais elles ne renferment pas mes exemples; il s'agit strictement d'anecdotes.

[Text]

my notes, I will indicate to you, I will give you a few more examples and I will indicate areas where I have others.

I think in terms of the amount of money that is being spent to hear this, it would be important to put it on the record. I will go as quickly as I can.

Mr. Deniger: Please.

Ms. Burns: All right. We are at the point where I am answering some specific questions on . . .

Mr. Deniger: Suggestion one.

Ms. Burns: Suggestion one, yes. The business interests do enjoy a very large advantage. Beside the reasons that I pointed out, another is that, unlike public interest groups they do not have to justify their expenditures before tribunals. They are allowed to claim, all regulatory expenses for rate-making purposes, whereas every nickel and dime—and believe me, that is very true, is scrutinized for the public interest groups. And there are lengthy, time-consuming and money-consuming arguments that ensue back and forth for which there is no compensation.

Another advantage is the fact that the regulated industries have the information and they take the initiative in most instances. It is too costly for public interest groups to take the initiative. Also, they do not have the information on which to base a case.

Corporations have, as well, large PR budgets which they use without a great deal of scrutiny, and they, as well, enjoy what I call a corporate managerial model, which means that, to be very brief, they do not have to worry when a hearing is called, whether there is a McDonald's up the street because it is part of their regular everyday course of events that they will have lunch, that it will be paid for or that they pay for it and, in turn, because they are employed, they have the salary to pay for that lunch. It is not quite the same for a public interest group that does not have the expense account to pay for lunch. When the hearing rooms are locked, the option is either take your lunch to the lobby and try to prepare your case for the afternoon or find a McDonald's.

The second question is looking at what I would call an imbalance. The answer I see is that funding must be provided to groups such as the Consumers' Association of Canada and other public interest groups, and this funding must be provided throughout Canada and it should consist of two areas: both core funding and specific funding in advance for large fees and disbursements.

The third question I would like to address that was raised specifically by the committee is whether the government should assist the public interest groups. I would like to turn that around somewhat. I feel the government holds the trust of

[Translation]

Je vais relire mes notes et je vais vous indiquer . . . je vais vous donner un peu plus d'exemples et je vais vous indiquer les points pour lesquels j'en ai d'autres.

Je crois que, compte tenu des sommes qui sont dépensées pour entendre tout cela, il serait important de le consigner dans le procès-verbal. Je vais faire vite.

M. Deniger: S'il vous plaît.

Mme Burns: Très bien. Nous en sommes au point où je réponds à des questions précises sur . . .

M. Deniger: La première proposition.

Mme Burns: La première proposition, oui. Les entreprises commerciales jouissent vraiment d'un très grand avantage. Cet avantage tient aux raisons que j'ai déjà mentionnées, mais aussi à une autre encore: à la différence des groupes de défense des intérêts publics, elles ne sont pas tenues de justifier leurs dépenses devant des tribunaux. Elles sont autorisées à faire intervenir toutes leurs dépenses découlant des processus de réglementation dans l'établissement des tarifs, tandis que les groupes de défense des intérêts publics doivent rendre compte de chaque cent, et je n'exagère pas du tout. Et puis, la vérification, ça se discute, et ces échanges nécessitent beaucoup de temps et d'argent; toutefois, ce sont des dépenses qu'on ne peut déduire.

Les industries réglementées jouissent aussi d'un autre avantage: elles disposent de l'information nécessaire et elles peuvent prendre l'initiative dans la plupart des cas. Les groupes de défense des intérêts publics n'ont pas les moyens de prendre l'initiative. De plus, ils ne disposent pas de l'information sur laquelle fonder leurs plaintes.

En outre, les entreprises ont de gros budgets pour les relations publiques, et l'on ne contrôle guère ce qu'ils en font. Enfin, leurs représentants jouissent de privilèges inhérents aux cadres de sociétés, c'est-à-dire, brièvement qu'ils ne se préoccupent pas de savoir, à l'occasion d'une audience, s'il y a un McDonald pas loin, parce qu'il fait partie de leur journée normale d'aller dîner, de se faire payer ce dîner ou de le payer eux-mêmes, sachant qu'ils ont un statut d'employé, donc un salaire pour payer ce dîner. Il n'en va pas vraiment de même pour les représentants des groupes de défense des intérêts publics qui n'ont pas de compte de dépenses. Quand les portes de la salle d'audience sont fermées à clé, ils ont le choix: soit manger leur lunch dans le hall d'entrée, en essayant de préparer l'argumentation de l'après-midi, soit se trouver un McDonald.

La deuxième question concerne ce que j'appellerais un déséquilibre. La solution, selon moi, serait de verser des fonds à des groupes tels que l'Association des consommateurs du Canada et d'autres groupes de défense des intérêts publics; ce financement devrait être assuré partout au Canada et il devrait se présenter sous deux formes: le financement général et le financement particulier (c'est-à-dire le versement anticipé de sommes pour couvrir des frais ou des honoraires élevés).

Le troisième point que j'aimerais aborder en est un qui a été soulevé de façon précise par le comité: le gouvernement devrait-il aider les groupes de défense des intérêts publics? J'aimerais aborder la question un peu différemment. J'estime

[Texte]

public interest and therefore it does not really assist the public interest but it ensures that the public interest is served. Thus core ongoing non-specific funding of responsible public interest groups is the role of government: it is their mandate.

• 1125

On the other hand, for specific and identifiable regulatory issues, funding by the regulated sector, at the discretion of the regulator, is perhaps more equitable and is equally legitimate. But both these avenues should be pursued; it is not one or the other.

The fourth area that was raised was the problems of funding and insuring that there is accountability, and worrying about whether there is a fair allocation of funds and whether political influence is used.

I think that all of these questions raise important points: there are problems in those areas; but I think the problem of deciding about funding and ensuring that funds are spent responsibly is a very small problem when you compare it to the cost of not having the public interest areas represented. And I have specific examples where I really believe that if the public interest groups had not been there, the decisions would have been much different and the long-term effects would be very costly.

So I think it is not just a matter of dollars and cents; I think it is a matter of what you might call net present value, if you are looking at an extended period and what are the actual benefits that are going to accrue to both sectors, to the market itself and to the ways that it works in balance.

So I see these problems as small; It is not that they do not exist but they are small, and they are certainly surmountable. Budgets are already being allocated. There is decision already being made that the regulated company is going to be funded and is going to present their case. Nobody worries about how much they spend or when they bring their cases or if they have done it efficiently.

The question is that by not spending money in the public sector, you are making a decision. You can also make a decision to fund.

That concludes my section one. My sections two and three are shorter, you will be glad to know.

Section two is on improving information, and I have basically four points. I feel that improving the information in the regulatory process involves four particular aspects: one is notification; two is consultation; three is the requirement to provide information; and four is access to information.

Speaking on the first one, notification: the public, and especially public interest groups with a history of previous experience in specific areas, must be notified of all applications as they are filed, and of all legislative initiatives involving that specific area. A regulatory calendar has been suggested and I

[Traduction]

que le gouvernement a la responsabilité de l'intérêt public. Il ne s'agit donc pas vraiment pour lui d'aider la défense de cet intérêt, mais plutôt de s'assurer qu'il est servi. Ainsi, le financement général de base des groupes qui s'occupent sérieusement de défendre les intérêts publics est une responsabilité permanente du gouvernement; c'est son mandat.

Par contre, dans le cas où l'on constate des besoins précis et identifiable en matière de réglementation, il est sans doute plus équitable et tout aussi légitime de laisser au secteur réglementé le soin d'assurer le financement, à la discrétion de l'organisme de réglementation. Ces deux modes de financement devraient être utilisés; il ne s'agit pas de choisir entre l'un et l'autre.

Le quatrième point soulevé concerne les problèmes qu'il y a à assurer le financement et l'imputabilité, de même qu'à déterminer si les fonds sont répartis de façon équitable et si des influences politiques sont exercées.

Je crois que toutes ces préoccupations sont importantes: il existe des problèmes dans ces secteurs. Cependant, je pense que le problème qu'il y a à décider du financement et à s'assurer que les fonds sont dépensés de façon sérieuse est bien insignifiant, si on le compare à ce qu'il en coûterait de ne pas assurer la défense des intérêts publics. J'ai des exemples précis qui illustrent bien, selon moi, que les décisions auraient été très lourds, si les groupes de défense des intérêts publics n'étaient pas intervenus.

Ainsi donc, je crois qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question d'argent; c'est une question, disons, de "valeur actuelle nette", si l'on a affaire à une longue période, et une question de savoir quels seront les avantages réels pour les deux secteurs, pour le marché lui-même et pour l'équilibre qui s'y établit.

Ainsi, j'estime que ces problèmes sont négligeables. Je ne nie pas leur existence, mais je prétends que ce sont de petits problèmes et qu'ils sont certainement surmontables. On est déjà en train d'affecter des crédits. On est déjà en train de décider que l'entreprise réglementée recevra des fonds et exposera sa version des faits. Personne ne se soucie de savoir combien ces entreprises dépensent, quand elles soumettent leur argumentation ou si elles le font de façon efficiente.

Le fait est que, lorsque vous refusez de dépenser de l'argent dans le secteur public, vous prenez une décision. Vous pourriez également prendre la décision d'accorder des fonds.

Ceci termine ma première section. Mes deuxième et troisième sections sont plus courtes, rassurez-vous.

La deuxième section concerne l'amélioration de l'information et elle se divise essentiellement en quatre points. J'estime que l'amélioration de l'information dans le secteur de la réglementation repose sur quatre éléments particuliers: 1° la notification, 2° la consultation, 3° l'obligation de fournir de l'information, et 4° l'accès à l'information.

Parlons du premier point: la notification. Le public, et en particulier les groupes de défense des intérêts publics qui ont déjà une certaine expérience dans des secteurs précis, doit être avisé de toutes les demandes qui sont présentées et de toutes les initiatives qui sont prises dans ces secteurs précis en

[Text]

think it would be invaluable. I have seen a calendar that is put out in the United States. It is done most effectively, succinctly and certainly would be a very useful tool for public interest groups.

Just to give a very brief example of why it is important to be notified before, I have referred to the B.C. Telephone proposed acquisition of two manufacturing companies. Had we not known that the application was in before the notice went out to the public that there would be a hearing, we would never, never, never have been able to participate. It took us three weeks just to find out what it was all about, who to contact, could we get funds. Those kinds of questions take a long time. One of the reasons they take a long time is that we do not have any long distance telephone expense account, and I have been known as the telephone junkie.

Mr. Deniger: Can I just ask another question? When you talk about interventions and getting involved, are you talking basically of the CAC of B.C. or are you talking about the public advocacy wing of the CAC in B.C.? You use both.

• 1130

Ms. Burns: All my references here, in terms of examples, are Consumers' Association of Canada, B.C. branch.

Mr. Deniger: But not the advocacy group headed by Hudson Janish that we received?

Ms. Burns: I also am on the RIP board with Hudson Janish as chairman. In this particular Automatic Electric and Lenkurt, and B.C. Telephone case, there was cooperation, but it was initiated and coordinated by, and funding responsibility came through CAC, B.C.

Mr. Deniger: Okay.

Ms. Burns: I speak really only from my B.C. experience; I guess I have the perspective of what goes on on the national scene.

Okay. I was talking about notification and the problems in the process of getting that notification and knowing before the announcements come out. You know, just the problems in long distance telephone calls. If you know someone who has a WATS line—I have one source and I knock on the door, and the answer is, "Oh, the telephone junkie again, in for another call". But that is the only way to get quick, reliable information. It just does not work to write a letter. I perhaps do not have to elaborate on that particular problem.

The second aspect of improving information is consultation. If a decision is taken in a regulatory hearing and it requires further but general, rather than specific, action, consultation must occur between all parties who participate in that regulatory process. And I use as an example the 1977 B.C. Telephone general application for a rate increase. It was said there, very directly: "The quality of telephone service is not what it should be. It is substandard. B.C. Telephone must improve its quality of service". But at that point there were no guidelines

[Translation]

matière de législation. Quelqu'un a proposé un calendrier des travaux de réglementation, et je crois que ce serait un outil d'une valeur inestimable. J'ai vu un calendrier qui est utilisé aux États-Unis. Il est présenté de façon très intelligente et succincte, et il serait sûrement un outil très utile pour les groupes de défense des intérêts publics.

J'aimerais donner très brièvement un exemple qui illustre pourquoi il importe d'être avisé d'avance. Il s'agit du projet d'acquisition de deux sociétés manufacturières par la B.C. Telephone. Si nous n'avions pas su, avant la diffusion de l'avis d'audience, qu'une demande avait été présentée, nous n'aurions jamais, au grand jamais, pu intervenir. Il nous a fallu trois semaines simplement pour découvrir ce qu'il en était, avec qui il fallait communiquer et si nous pouvions obtenir des fonds. Ces genres de recherches prennent beaucoup de temps, notamment parce que nous n'avons pas de compte de dépenses pour les interurbains, et je suis reconnue comme étant maniaque du téléphone.

M. Deniger: Pourrais-je vous poser seulement une autre question? Quand vous parlez d'interventions et de participation, parlez-vous de l'ACC de la C.-B. ou du groupe de promotion de l'intérêt public de l'ACC en C.-B.? Vous mentionnez les deux.

Mme Burns: Tous mes exemples concernant l'Association des consommateurs du Canada, section locale de la C.-B.

M. Deniger: Mais non le groupe de promotion de l'intérêt public dirigé par M. Hudson Janish, que nous avons accueilli?

Mme Burns: Je siège également au Conseil de surveillance des industries réglementées avec M. Hudson Janish, qui est président. Dans ce cas précis de l'Automatic Electric et Lenkurt, et de la B.C. Telephone, il y a eu collaboration, mais le travail a été entrepris, coordonné et financé par l'ACC, section locale de la C.-B.

M. Deniger: Très bien.

Mme Burns: Je ne parle vraiment que de mon expérience en Colombie-Britannique; je suppose que j'ai une idée de ce qui se passe sur la scène nationale.

Bon. Je parlais des avis et du problème de les obtenir avant que les annonces soient faites. Vous savez, il n'y a qu'à songer au problème des interurbains. Il est bien de connaître quelqu'un qui a le service INWATS. Je connais une personne qui l'a. Je vais frapper à sa porte et j'entends la réponse: «Oh! la maniaque du téléphone qui vient encore faire un appel!» Mais c'est la seule façon pour moi d'obtenir rapidement de l'information fiable. Le courrier, ça ne fonctionne pas. Il serait peut-être inutile que je m'éternise sur ce problème particulier.

Le deuxième élément en cause dans l'amélioration de l'information est la consultation. Quand une décision est prise au cours d'une audience d'un organisme de réglementation et qu'elle nécessite la prise de mesures complémentaires, générales plutôt que précises, il doit y avoir consultation entre toutes les parties qui interviennent dans le processus de réglementation. Je citerai comme exemple la demande générale qu'a présentée la B.C. Telephone en 1977, en vue de faire approuver une hausse de tarif. Il a été dit très ouvertement à cette

[Texte]

as to what they should do, how they should measure it, what they needed to measure. So it was left as a consultative process.

The Consumers' Association said, "Look, we were the ones that pointed this out to you. We are the consumers that know what quality of service means. We know what our expectations are; we need to be involved in that process". Eventually we were; but it started out by being a process between the regulator and the company, and that, to our minds, was a denial of justice. We had participated in making that decision for an ongoing or general decision and could not then speak to the issue as it developed.

The third point in improving information is the requirement to provide information. And speaking of speeding regulatory processes, if there were specific items that every application—and particularly general applications for rate increases or for increases in the allowed rate of return—if there were specific, required pieces of information which had to be filed with the application, the process would be speeded up tremendously.

I speak now of the 1980 B.C. Tel general application for a rate increase. The application contained no—and I will not go so far as to say "no useful information"; that is not true but for anybody preparing expert testimony for that rate application, the information was completely inadequate. So there had to be a delay of two or three months before more information was provided and before groups such as ours knew whether we even had a case to intervene on. That kind of information needs to be filed before. When the application is made, information must be provided.

The fourth point is access to information. Public participation means that the public has to have access to information. They have to have both the current and the past initiatives in the issue under review and it must be available, and that means that you must be able to borrow it, at least overnight. There must be duplicating facilities around and consistent and convenient office hours; this might even include evening office hours if there is a hearing in process. A very quick example is that we required information in a CRTC office and somebody took a whole day to go down to the office for it. Once there they found no one to help them because the relevant people were out on a very extended lunch hour who, when they finally got back, decided to close the office early.

Mr. Deniger: Which office was that?

Ms. Burns: This is the CRTC regional office. This was an incidental experience, but it happened and it was a very

[Traduction]

occasion que la qualité du service téléphonique laissait à désirer, qu'elle était inférieure à la norme, que la B.C. Telephone devait l'améliorer. Cependant, on ne disposait pas de lignes directrices qui auraient pu déterminer ce qu'il fallait faire, comment effectuer les mesures et sur quoi effectuer les mesures. On a donc opté pour un processus de consultation.

L'Association des consommateurs du Canada a dit: "Voici: c'est nous qui vous avons signalé les lacunes. Nous, les consommateurs, savons ce qu'est un service de qualité. Nous savons ce que nous attendons, et il faut que nous participions à ce processus." Nous avons fini par y participer; toutefois, la consultation se faisait au début entre l'organisme de réglementation et la compagnie de téléphone, et cela constituait, selon nous, un déni de justice. Nous avons participé à la prise de décision concernant un processus permanent ou général, et nous ne pouvions plus intervenir dans les travaux au fur et à mesure qu'ils progressaient.

Le troisième élément en cause dans l'amélioration de l'information porte sur l'obligation de fournir de l'information. En parlant de l'accélération des processus de réglementation: une façon d'y contribuer grandement serait d'exiger que des éléments d'information précis accompagnent chaque demande, en particulier les demandes générales relatives à des hausses de tarif ou à des hausses admises dans les limites d'un certain taux de rendement.

Je cite maintenant l'exemple de la demande générale que la B.C. Telephone a présentée en 1980 pour obtenir une hausse de tarif. La formule de demande ne renfermait aucun... et je n'irai pas jusqu'à dire "aucun renseignement utile", ce serait faux, mais l'information fournie était tout à fait insuffisante pour quiconque était appelé à préparer des témoignages d'expert relativement à la demande. Il a donc fallu attendre deux ou trois mois avant que la compagnie fournisse plus de renseignements et que des groupes tels que le nôtre puissent savoir s'il y avait effectivement lieu d'intervenir. Ces genres de renseignements devraient être déposés plus tôt. L'information devrait être présentée en même temps que la demande.

Le quatrième élément est celui de l'accès à l'information. Pour pouvoir participer, le public doit avoir accès à l'information. Il doit pouvoir examiner le dossier des initiatives actuelles et passées relatives au cas. Ce dossier doit être à sa disposition; autrement dit, il doit pouvoir l'emprunter, du moins pour la soirée. On doit installer à proximité des appareils de reprographie, et prévoir des heures d'ouverture constantes et pratiques (peut-être même le soir, quand il y a une audience en cours). Un exemple très bref: un jour, il nous a fallu obtenir de l'information d'un bureau du CRTC, et la personne chargée de cette mission a dû y consacrer toute une journée. Quand elle est arrivée au bureau, elle a appris que les employés capables de l'aider avaient sensiblement prolongé leur heure de dîner; puis, quand ils sont enfin rentrés, ils ont décidé de fermer le bureau tôt ce jour-là.

M. Deniger: Quel bureau était-ce?

Mme Burns: Le bureau régional du CRTC. Ça s'est produit une fois, mais ça s'est produit, et l'expérience a été très

[Text]

frustrating thing. Here was a volunteer who had dedicated a day to help and got only an hour and a half of work done and had to "put over thumbs" for the rest of the time. That is very difficult.

Mr. Deniger: Did you complain about that?

Ms Burns: Right. One complains but one has to temper one's complaint when you also are in a working relationship. One realizes that in this particular situation a key staff member is lost; nobody else is as aware of where information is located. It becomes a very difficult problem.

Mr. Deniger: When you talk about information, in my experience and I even did a B.C. rate case in Vancouver, unless the procedure has changed most of the testimony is by the applicant, is in writing, and is filed so that all the interested parties have it. Now, when you talk about information that you want, seek, need, do not understand, what information is it?

Ms Burns: In this particular instance, there were letters that were written by individual consumers and filed with the commission.

Mr. Deniger: Were those letters deemed to be interventions?

Ms Burns: Yes.

Mr. Deniger: And you wanted copies of them.

Ms Burns: No. We did not require copies. We felt that that perhaps was going too far to require copies of every letter. But we did want to read them and we wanted to review them and to analyse them. Now, in terms of information all of these letters had to go to Ottawa first, which meant that we could not review them when we had time to review them. We had to wait for them all to come back from Ottawa. When they were available, then we said we would like to review them. Then this process happened, and we set aside a date. We did not think we would have to book an appointment for a public reading room.

Mr. Deniger: When a body decides to intervene in a hearing whether it is a CTC or a CRTC hearing, who is the boss? Do you have a lawyer that basically handles the fact, or is it volunteers from the headquarters?

Ms Burns: I will tell you how the process works. In terms of a rate hearing, B.C. Tel rate hearing . . .

Mr. Deniger: Yes. But before you answer that, I am also curious about something else. I know for example that the Centre for Public Advocacy is involved in the B.C. rate hearing. I think it is Mr. Roman who is representing them and he is there right now.

Ms Burns: Yes.

Mr. Deniger: Now he is a lawyer and possesses tons of experience in rate hearings. I would like you to tell me what his constituency is in that hearing and what is your constituency in that hearing, and if there is any duplication involved.

[Translation]

contrariante. Un bénévole avait bien voulu consacrer une journée de son temps pour aider le groupe et n'avait pu accomplir qu'une heure et demie de travail; il lui avait fallu se tourner les pouces le reste du temps. C'est très difficile.

M. Deniger: Vous en êtes vous plaints?

Mme Burns: C'est ça. On se plaint, mais on doit atténuer ses griefs quand on sait qu'il faut aussi entretenir des relations de travail. On voit bien qu'en pareille situation, il manque un employé clé, et personne d'autre ne sait où trouver l'information. Ça devient un problème très compliqué.

M. Deniger: Vous parlez d'information. Si j'en juge par ma propre expérience (je me suis même occupé d'un cas de tarif de la C.-B., à Vancouver) et à moins que la procédure n'ait changé, la majeure partie de l'information est fournie par le demandeur, elle est présentée par écrit et elle est présentée de manière à ce que toutes les parties intéressées y aient accès. Quand vous parlez de l'information que vous voulez, que vous recherchez, qui vous est nécessaire ou que vous ne comprenez pas, quelle information est-ce?

Mme Burns: Dans le cas dont je parle, il s'agissait de lettres écrites par des consommateurs et déposées devant le Conseil.

M. Deniger: Ces lettres étaient-elles considérées comme des interventions?

Mme Burns: Oui.

M. Deniger: Et vous en voulez des copies.

Mme Burns: Non. Nous n'avons pas demandé de copies. Nous jugions qu'il aurait peut-être été un peu exagéré de demander une copie de chaque lettre. Cependant, nous voulions lire ces documents, les examiner et les analyser. Au plan de l'information, toutes ces lettres ont dû d'abord être expédiées à Ottawa. Nous n'avons donc pas pu les examiner quand nous en avions le temps. Nous avons dû attendre qu'elles reviennent toutes d'Ottawa. Quand ce fut fait, nous avons exprimé le désir de les examiner. Puis, il y a eu ce processus, et nous avons annulé une date. Nous ne savions pas qu'il nous fallait réserver la salle de lecture publique.

M. Deniger: Quand un groupe décide d'intervenir à une audience, qu'il s'agisse d'une audience du CTC ou du CRTC, qui est le patron? Avez-vous un avocat qui, essentiellement, s'occupe de la chose ou avez-vous recours à des bénévoles de votre siège social?

Mme Burns: Je vais vous expliquer comment ça fonctionne. Dans le cas d'une audience relative à une hausse de tarif, à une hausse demandée par la B.C. Telephone . . .

M. Deniger: Oui, mais avant, je voudrais savoir quelque chose. Je sais que le Centre pour la promotion de l'intérêt public est intervenu à l'audience relative à la hausse de tarif en Colombie-Britannique. Je pense que M. Roman le représente et qu'il est là-bas actuellement.

Mme Burns: Oui.

M. Deniger: M. Roman est un avocat et il a une très grande expérience des audiences relatives à des hausses de tarif. J'aimerais que vous me disiez quel est son rôle et quel est votre

[Texte]

Ms Burns: Those are very serious questions.

Mr. Deniger: But what you have basically been indicating this morning is how difficult it is for you really to do what you want to do. And I understand that.

Ms Burns: And you are saying to me that there are groups like Public Interest Advocacy. Okay. I will answer your questions.

Mr. Deniger: But let me finish please. What I am basically telling you is that, you know, if there is anyone who is sympathetic to public advocacy, it is me. I have been involved in it since the start. But when it comes to funding, the federal government does fund, but there are all types of funding such as core funding and others and we have a certain amount that is strictly for public interest advocacy.

Ms Burns: Okay.

Mr. Deniger: I do sympathize when you have no phones and no Xerox machine. But at this particular stage maybe I would like to hear something else. But please answer my questions if you can.

Ms Burns: Okay. I will.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Just one minute, please.

• 1140

Mr. Deniger, you are looking at your watch. Relax, you have time . . .

Mr. Deniger: No, no. Mr. Chairman, this is a very important issue. The witness herself said that these were fundamental questions . . .

The Vice-Chairman: I am just saying that I want her to take her time. Mr. Deniger has to leave at 11.50, but I can stay here until 12.15, 12.20. So we have time, just answer the questions.

Ms Burns: Okay. I will first take you through a history of how we became involved, why we became involved, how that involvement works—how do people interact—and then address the question of the Public Interest Advocacy Centre, their particular role, and where we overlap or where we do not overlap.

When we discovered that there was going to be a rate increase, or an application for a rate increase, we heard of it sort of via the grapevine. Because I have been involved, someone phoned me up and said, "Oh, I hear B.C. Tel applied for a rate increase," and I said, "Oh, is that right? We haven't got an application, I think." The call came to my home. I phoned the CAC walk-in public consumers' complaint office and said, "Have you anything in the mail that resembles an application?" No, they had not. So I phoned the CRTC and said, "Do you think one was sent?" Well, it should have been. Then it was another telephone call to B.C. Telephone. "Did you send one to us?"

[Traduction]

rôle dans le cadre de cette audience, et s'il y a recoupement des tâches.

Mme Burns: Ce sont des questions très sérieuses.

M. Deniger: Mais ce que vous avez essentiellement dit ce matin, c'est qu'il est très difficile pour vous de vraiment faire ce que vous voulez. Ça, je le comprends.

Mme Burns: Et vous me dites qu'il existe des groupes comme le Centre de promotion de l'intérêt public. Bon. Je vais répondre à vos questions.

M. Deniger: Mais, laissez-moi finir, s'il vous plaît. Ce que j'essaie de vous dire, vous savez, c'est que, s'il y a quelqu'un de favorable à la promotion de l'intérêt public, c'est bien moi. J'y suis mêlé depuis le début. Cependant, quand il s'agit de financement, je puis dire que le gouvernement fédéral accorde effectivement des fonds, mais qu'il existe divers modes de financement, dont le financement de base et ainsi de suite, et une certaine somme est réservée strictement pour la promotion de l'intérêt public.

Mme Burns: Très bien.

M. Deniger: Je vous comprends quand vous vous plaignez de ne pas avoir de téléphones et de photocopieurs, mais à ce stade-ci, j'aimerais peut-être entendre autre chose. Mais, je vous en prie, répondez à mes questions si vous le pouvez.

Mme Burns: Très bien. C'est ce que je vais faire.

Le vice-président (M. Berger): Un instant, s'il vous plaît.

Monsieur Deniger, vous regardez votre montre. Ne vous inquiétez pas, vous avez le temps . . .

M. Deniger: Non, non. Monsieur le président, il s'agit d'une question très importante. Mme Burns elle-même a dit qu'il s'agissait de questions fondamentales . . .

Le vice-président: Je dis seulement que je veux qu'elle prenne son temps. M. Deniger doit nous quitter à 11 h 50, mais je peux rester jusqu'à 12 h 15 ou 12 h 20. Nous avons donc le temps. Répondez simplement aux questions.

Mme Burns: Bien. Je vais d'abord vous raconter comment nous avons été mêlés à cette affaire, pourquoi nous y avons été mêlés, quelle est la nature de notre participation et quels sont les rapports entre les gens; puis j'aborderai la question du Centre de promotion de l'intérêt public, de son rôle particulier, et des secteurs où nos tâches se recoupent et ne se recoupent pas.

C'est en quelque sorte par hasard que nous avons été informés du projet de hausse des tarifs ou du dépôt d'une demande à cet effet. Comme je m'étais déjà occupée de ces questions, quelqu'un m'a appelée pour me dire: «Oh! j'ai entendu dire que la B.C. Telephone a demandé une hausse des tarifs.» Et j'ai répondu: «Oh! vraiment? Nous n'avons pas reçu de copie de la demande, je pense.» J'ai reçu cet appel à la maison. J'ai alors téléphoné au bureau des plaintes de l'ACC, qui est ouvert au public, et j'ai dit: «Y a-t-il dans le courrier quelque chose qui ressemble à une demande?» On m'a répondu que non. J'ai donc téléphoné au CRTC et j'ai dit: «Croyez-vous qu'un tel document a été expédié?» On m'a répondu qu'il

[Text]

Mr. Deniger: And the CAC in Ottawa do not know about these things?

Ms. Burns: The CAC in Ottawa would not be responsible, this is a CAC B.C. activity.

Mr. Deniger: Even if it is regulated by a federal agency?

Ms. Burns: First I would go to B.C. Tel. I phoned B.C. Tel. I said, was the Consumers' Association of Canada, B.C., served with an application? They rummaged through files and finally said, "Well, they should have been, but I am not sure." They said, "I think we sent a copy to Ottawa." So I phoned Ottawa. It had not arrived, it arrived two days later. Meanwhile, I said, we would like a copy. There was no problem, we got it. That was how many phone calls? Quite a few.

Mr. Deniger: It should be one, actually, it should be one phone call.

Ms. Burns: I agree. Okay.

Mr. Deniger: To the secretary of the CRTC, one phone call and you should get everything you need.

Ms. Burns: That is long distance.

Mr. Deniger: I cannot believe you would call long distance and they would not call you back on the government rate, if you called directly.

Ms. Burns: Probably, but I still have to call.

I will proceed, if I may. Okay. There is the application. So we get the application. There is a small group of people who are called the B.C. Advocacy Committee. We get on the telephone to one another, find out that this is happening, decide well, let us look at the application, see what they have asked for. That is taken around to a few people whom we know to see what the consensus is. Is this an issue? Is it something we should be involved in?

That being done, it appeared that, yes, there was a need. Also, prior to this application, there was a quality of service process which was ongoing, in which we felt a real frustration. At that point, the Advocacy Committee went to the CAC board of directors and said, "We would like to intervene. We think we have two issues: We think quality of service is something we have been interested in from the beginning, it goes from the 1977 rate hearing, we should be involved in it in 1980. But also there is another important point, which is rate of return, and we would like to do that too"—because they were asking for about three or four percent more rate of return than Bell, and that needed to be tested. We did not know, but it needed to be tested, we felt, and certainly needed to be tested from the consumer point of view. The board said, "Great Stuff, if you can get some money. Out of our total

[Translation]

aurait dû l'être. Puis j'ai téléphoné à la B.C. Telephone et j'ai demandé: «Nous avez-vous expédié une copie de la demande?»

M. Deniger: Et le bureau de l'ACC à Ottawa n'est pas au courant de tout cela?

Mme Burns: Cette affaire n'est pas du ressort du bureau de l'ACC à Ottawa; elle est du ressort de la section locale de la C.-B.

M. Deniger: Même si l'activité en cause est réglementée par un organisme fédéral?

Mme Burns: Je m'adressais d'abord à la B.C. Telephone. J'ai appelé à ses bureaux et j'ai demandé si une demande avait été signifiée à l'Association des consommateurs du Canada, section locale de la C.-B. La personne qui m'a répondu a fouillé dans les dossiers et a fini par me dire: «Eh bien, elle aurait dû l'être, mais je ne saurais affirmer de façon certaine qu'elle l'a été.» Elle a ajouté: «Je crois que nous en avons envoyé une copie à Ottawa.» J'ai donc téléphoné à Ottawa, mais la demande n'était pas arrivée. Elle est arrivée deux jours plus tard. Quoi qu'il en soit, j'ai dit que nous aimerions en avoir une copie. Pas de problème: nous avons eu notre copie, mais après combien d'appels? Un assez bon nombre.

M. Deniger: Il aurait fallu que ce soit un, en fait, un seul appel.

Mme Burns: Je suis d'accord. Bon.

M. Deniger: Un appel au secrétaire du CRTC. Un appel, et vous devriez pouvoir obtenir tout ce qu'il vous faut.

Mme Burns: Ce sort des interurbains.

M. Deniger: Je ne peux pas croire que, si vous les appelez directement, ils ne pourraient pas vous rappeler sur les lignes du gouvernement.

Mme Burns: Probablement, mais il me faudrait quand même faire le premier appel.

Je vais continuer, si vous me le permettez. Bon. Il y a la demande. Nous recevons donc copie de la demande. Il existe un petit groupe qui s'appelle le B.C. Advocacy Committee. Nous nous téléphonons pour nous mettre au courant de la situation et décidons d'examiner la demande afin de savoir ce que réclame la compagnie. Nous soumettons le cas à quelques personnes que nous connaissons, afin de sonder leur opinion. Nous cherchons à savoir s'il y a matière à litige, si nous devrions intervenir.

Après avoir suivi ce cheminement, nous en sommes venus à la conclusion qu'il y avait effectivement lieu d'intervenir. De plus, il existait avant cette demande un processus permanent lié à la qualité du service, et ce processus était pour nous très contrariant. A ce stade-là, l'Advocacy Committee a communiqué avec le conseil d'administration de l'ACC et a dit: «Nous aimerions intervenir. Nous croyons avoir deux motifs de contestation: nous estimons que la qualité du service est une chose à laquelle nous nous intéressons depuis le début, depuis l'audience de 1977, et que nous devrions continuer à nous en préoccuper en 1980. Mais il y a aussi un autre point important, soit le taux de rendement, et nous aimerions surveiller cela aussi.» Car la B.C. Telephone demandait environ trois ou quatre pour cent de plus que Bell Canada au titre du taux de rendement, et il fallait vérifier si c'était justifié. Nous igno-

[Texte]

budget of \$2,500, we could give you \$1,500." This is for a year for regulatory interventions and advocacy matters. We said, "That's nice, that will cover the initiating costs." We went to a law firm and said, "Would you be willing to donate a lawyer? We will apply for costs at the end. Costs awards take, in our experience, at least two years to receive, so we cannot in any way guarantee that you will get paid, and even if you do get costs awarded, it is a long and lengthy process. It involves more time and effort and funds at the end of the pipe.

• 1145

They said yes, and I do not know if they knew what they were getting into. This process started in March. It has been a continuous thing. Things have been happening every week. I estimate I have spent a month full-time as a volunteer working on this. I was designated as the coordinator, which means I would be the conduit, so to speak, between the consumer at large, taking information—we have letters and letters coming in on our quality of service area—taking those concerns, saying okay, what are the issues we need to raise, getting a group of volunteers—we have five student volunteers, which means they are very keen, they want to learn, but their time is very unknown. If you say, jump now, they have a class, but they are willing to put in an effort after that. So it is not an ideal situation, but it is a large help.

The board made the decision. It was a collective decision. One person was designated to coordinate. There was continual cooperation between myself and the executive to let them know what was happening. There was a corps of volunteers to assist in some of the mechanical processes and in the learning aspect of what was going on.

And there was the lawyer. He was not directing this. In fact, our specific agreement, both his and mine, was that he would not direct it. He would be the lawyer; we would instruct; we would work out policy together. But it would be CAC policy, it would not be the lawyer's policy.

Mr. Deniger: Is this the first rate application you have been involved in?

Ms. Burns: No. It is the second.

Mr. Deniger: The first one was in 1977?

Ms. Burns: That is right.

[Traduction]

rions si c'était justifié, mais nous estimions qu'il fallait le vérifier, et certainement faire intervenir le point de vue du consommateur. Le conseil d'administration a répondu: «Excellent, si vous pouvez trouver de l'argent. Notre budget total est de \$2 500, et nous pourrions vous donner \$1 500.» Il s'agit là de la somme disponible pour un an, tant pour les interventions devant les organismes de réglementation que pour les questions de promotion de l'intérêt public. Nous avons dit: «Bien. Cette somme couvrira les frais initiaux de l'intervention.» Nous nous sommes adressés à un bureau d'avocats et avons dit: «Seriez-vous disposés à faire don des services d'un avocat? Nous réclamerons les frais et dépens à la fin.» Nous savons, par expérience, qu'il faut attendre au moins deux ans pour obtenir le remboursement des frais et dépens; par conséquent, nous ne pouvons nullement garantir que vous serez payés et, même si les frais et dépens vous étaient accordés, il vous faudrait attendre longtemps. Nous devons investir beaucoup d'efforts, de temps et d'argent dans ce processus.

Les membres du cabinet d'avocats ont dit oui, mais je ne sais pas s'ils savaient à quoi ils s'engageaient. Nous avons commencé en mars. Nous poursuivons notre travail de façon soutenue et des faits nouveaux surviennent chaque semaine. J'estime que j'ai consacré un mois à temps plein, en qualité de bénévole, à ce projet. J'ai été nommé coordinateur. Je sers donc d'intermédiaire auprès des consommateurs afin de recueillir des renseignements—nous recevons un très grand nombre de lettres sur la qualité du service—j'évalue donc les commentaires contenus dans ces lettres et je m'efforce de déterminer les questions à soulever, je rassemble les bénévoles—cinq étudiants nous ont offert leurs services et, parce qu'il s'agit d'étudiants, ils sont très enthousiastes, ils veulent apprendre, mais ils sont plus ou moins disponibles. Il se peut que nous ayons une tâche urgente à leur confier mais s'ils ont un cours, nous sommes coincés. Ils sont prêts à nous donner de leur temps en dehors des heures de cours. La situation n'est pas idéale, mais l'apport de ces étudiants est très précieux.

Le conseil a pris la décision. C'était une décision concertée. Un coordinateur a été nommé. Une collaboration suivie s'est établie entre moi-même et les membres de la direction. Je les tiens au courant de la situation. Une équipe de bénévoles a été constituée pour s'occuper de l'aspect pratique de nos activités et des recherches.

Nous nous sommes par ailleurs assuré les services d'un avocat. Il ne dirige pas les activités. En fait, l'avocat et moi-même nous sommes entendus sur le fait qu'il ne dirigerait pas les activités. Son rôle est d'être notre conseiller juridique. Nous devons, tous deux, élaborer des lignes directrices. Mais ces lignes directrices devaient refléter la position de l'Association des consommateurs du Canada et non pas celle de l'avocat.

M. Deniger: En êtes-vous à votre première intervention dans le cas d'une demande d'augmentation de tarif?

Mme Burns: Non, c'est ma seconde.

M. Deniger: La première était en 1977?

Mme Burns: C'est exact.

[Text]

Mr. Deniger: Who are the other principal interveners in this particular one?

Ms. Burns: In this particular hearing, the union has a very strong representation this time. NAPO is intervening and they are using PIAC. The Government of B.C. is intervening.

Mr. Deniger: And what stand are they taking?

Ms. Burns: I do not know. They have not given me the—could I jump back?

I think the question you are getting at is when we decided we wanted to intervene, we first contacted all people we thought would be intervening and said we think we have an interest; we think there are a couple of issues; are you going to intervene; what constituency are you representing; what kind of issues will you be canvassing? This was done on a couple of occasions because of the time factor. There was an application for an interim cost, and then there was a general application, so it spread over a large number of months.

Right at the beginning we phoned, then two or three months later we phoned and said, okay, how are you looking at it now? In both those contacts, it appeared nobody but ourselves was going to be calling expert witnesses, or nobody at all was going to, and we figured if anyone was we had better go and do it. The B.C. Government was going to be there. They were going to ask a lot of questions but they were not going to call witnesses, which is contrary to their previous history. Previously, they have been major interveners; they have called a large number of witnesses. The union did not have witnesses and was not at that point going to call witnesses. They are now calling witnesses, but they are not expert—well, I should not say they are not expert; they are going to be union representatives, so their interests are different from ours. They are going to talk about technological change, they are going to talk about job attrition and that kind of thing. We talked with PIAC.

We phoned the local MAPO group, by the way, and they knew nothing about intervening, and in fact, to our knowledge, did not really know their decision to intervene there was taken nationally. They really did not know and were not involved until fairly close to the end.

So we made those contacts to see that there would not be duplication, to see if we could use our resources as effectively as possible. We decided that no one was going to call witnesses. We applied for interim funds for two witnesses and for a lawyer. We received disbursements for the lawyer only. Lawyer and volunteer activities that were associated . . .

[Translation]

M. Deniger: Qui sont les principaux intervenants à l'audience de cette année?

Mme Burns: Cette année, le syndicat est très bien représenté. Par ailleurs, l'Organisation nationale d'anti-pauvreté fera une intervention par l'intermédiaire du Centre pour la promotion de l'intérêt public. Le gouvernement de la Colombie-Britannique fera aussi une intervention.

M. Deniger: Et que préconise-t-il?

Mme Burns: Je ne sais pas. Je n'ai pas eu—Est-ce que je peux revenir à mon propos?

Je crois que ce que vous cherchez à savoir, c'est à quel moment nous avons décidé d'intervenir. Nous avons d'abord communiqué avec toutes les personnes qui, selon nous, vouldraient intervenir. Nous leur avons dit que la question nous intéressait aussi, qu'il y avait des points importants à soulever et nous leur avons demandé si elles préparaient aussi une intervention. Nous leur avons demandé qui elles représentaient, quels étaient les points qu'elles désiraient examiner. Nous n'avons pas fait cela trop souvent parce que nous n'avions pas beaucoup de temps. Nous avons rempli une demande provisoire d'avance de fonds puis une demande de remboursement global. Cela a pris plusieurs mois.

Dès le début nous avons fait des téléphones, puis deux ou trois mois plus tard nous avons de nouveau communiqué avec les intéressés pour leur demander; «Que pensez-vous maintenant de la situation?» A ces deux occasions, il nous a semblé que personne sauf nous-même n'appellerait de témoins-experts, personne n'avait envisagé de le faire, et nous nous sommes dit qu'il valait mieux que ce soit nous qui le fassions. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devait présenter une intervention. Il poserait beaucoup de questions, mais contrairement à son habitude; il n'avait pas l'intention de citer des témoins-experts. Dans le passé, le gouvernement a toujours été l'un des principaux intervenants et a toujours fait appel à de nombreux témoins. Le syndicat n'en avait pas et, à ce moment-là, n'avait pas l'intention d'en présenter. Les représentants du syndicat en font maintenant comparaître, mais ce ne sont pas des experts. Enfin, je ne devrais pas dire que ce ne sont pas des experts ils seront ici en qualité de représentants syndicaux; simplement que leurs intérêts sont différents des nôtres. Ils parleront des changements technologiques, de l'érosion des effectifs, et ainsi de suite. Nous nous sommes entretenus avec les membres du Centre pour la promotion de l'intérêt public.

Nous avons également communiqué avec le bureau local de l'Organisation nationale d'anti-pauvreté et il ne savait pas que leur organisme avait l'intention d'intervenir, en fait, je crois qu'il ignorait que la décision d'intervenir avait été prise au niveau national. Ainsi, il n'était au courant de rien et ce n'est presque qu'à la toute fin qu'il a été informé.

Nous avons donc communiqué avec ces gens pour nous assurer qu'il n'y aurait pas recoupement des tâches, pour voir comment nous pourrions utiliser nos ressources de la façon la plus efficace possible. Nous avons décidé que personne ne ferait comparaître de témoins. Nous avons rempli une demande provisoire d'avance de fonds pour deux témoins et un avocat. Nous avons reçu des fonds uniquement pour l'avocat. Les travaux de l'avocat et des bénévoles relativement à . . .

[Texte]

• 1150

Mr. Deniger: Your application was to the CRTC?

Ms. Burns: Yes, and it took three months to process.

In the meantime, we wondered, do we proceed? Do we prepare a case? Can we call a witness and say, "We want you to read eight inches of material and we would like you to give us a precis of what your testimony might be? But we do not know whether we will have any money, and we do not know whether we can pay you even your disbursements". The witnesses that we talked to said, "Well, we are very busy, we do not need that kind of offer".

When we did get disbursements, then we re-applied for the witnesses and we got disbursements for one witness. This witness was willing, because he had never testified before—he was a very knowledgeable person—in Canada or before the CRTC. And he said, "I would like to do it. I think I have something to offer. I am willing to take a risk." So he did.

So we had one witness. We did not have a rate of return witness. Nobody had a rate of return witness.

We felt that, unless there was a counter case, there was not going to be effective decision-making.

We wrote to the CRTC as an association, not the lawyer, and suggested that the CRTC perhaps get an independent outside opinion that would be brought to bear before the whole hearing. And they said, "no, that is not the way we operate." So at this point there will be no rate of return expert, and no counter story to the companies.

In terms of how the process is working: When we got to the hearing, we had some interim costs for disbursements. We had asked for costs for transcripts. We had asked for costs on the basis of 11 days at 25 cents a page. By the second day of the hearing, we suddenly realized that it was not going to be an 11-day hearing, it was going to be more like a four-to-five-week hearing, and that the transcript pages were a dollar a page. We had already blown our budget and were overdrawn after only two days of hearings. We were then granted interim costs for our transcripts.

But these problems took up time in the regulatory forum. The question is, what are we going to do about this. It was a process to go through.

The expert witness came when we felt that he would be able to give his testimony and it turned out it did not work. He only had five days to give. He came, and we could see that although he was there he was not going to get on in time, so he had to fly back to New York. Then we had to ask for more funds to bring him out again so that he could testify at the proper time. There just was no way he could be heard when he had arrived

[Traduction]

M. Deniger: Vous avez adressé votre demande au C.R.T.C.?

Mme Burns: Oui, et nous avons attendu trois mois pour qu'elle soit étudiée.

Dans l'intervalle, nous nous demandions si nous devions continuer, si nous devions préparer un dossier, si nous pouvions citer un témoin et lui demander de lire un document très volumineux et de préparer un résumé de son témoignage. De plus, nous devions lui dire que nous ne savions pas si nous pourrions le payer ou même lui rembourser ses dépenses. Les personnes dont nous avons sollicité le témoignage nous ont dit qu'elles étaient très occupées et qu'une offre semblable ne les intéressait pas.

Lorsque nous avons obtenu des fonds, nous avons présenté de nouvelles demandes de remboursement pour nos témoins et avons obtenu l'autorisation d'en dédommager un seul. Cette personne, qui est très compétente, a accepté notre invitation parce qu'elle n'avait jamais témoigné au Canada ou devant le C.R.T.C. Elle nous a répondu qu'elle aimerait tenter l'expérience parce qu'elle estimait avoir quelque chose à offrir et qu'elle était prête à courir le risque.

C'est ainsi que nous avons pu trouver un témoin. Toutefois, il n'y en avait pas d'autre pour confirmer ou infirmer ce qu'il dirait. Personne ne présentait d'autres témoins.

Nous pensions qu'il fallait faire comparaître un second témoin de sorte que les intéressés puissent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

L'avocat a écrit au C.R.T.C., non pas en son nom personnel mais au nom de l'Association, pour que cet organisme trouve un témoin de l'extérieur. Le C.R.T.C. a refusé, car cela, semble-t-il, n'entrait pas dans les usages de l'organisme. Ainsi, il n'y aura pas de deuxième témoin qui pourrait réfuter les dépositions des représentants des compagnies.

L'étape suivante était l'audience même. A ce moment-là, nous avons obtenu une avance de fonds provisoire pour certaines dépenses. Nous avons demandé des fonds pour les transcriptions. Nous les avons évaluées à 25 cents la page et estimé la durée des audiences à onze jours. A la fin de la deuxième journée, nous nous sommes rendus compte que les audiences dureraient probablement de quatre à cinq semaines et que les transcriptions nous coûteraient un dollar la page. Nous avions déjà crevé notre budget et nous trouvions en déficit après seulement deux jours d'audience. Nous avons ensuite reçu une avance provisoire pour nos transcriptions.

Il fallait du temps pour résoudre ces difficultés, du temps que nous aurions pu autrement consacrer à la question de la réglementation. Qu'allons-nous faire pour cela? C'était des problèmes inévitables...

Nous avons fait venir notre spécialiste lorsque nous pensions que le Comité pourrait entendre son témoignage. Malheureusement, cela n'a pas marché. Ce témoin ne pouvait nous consacrer que cinq jours. Il est venu, mais nous savions, même s'il était ici, que ce n'était pas le moment, pour lui, de témoigner. Il est donc reparti pour New York. Ensuite, nous avons dû demander d'autres fonds pour le faire revenir au

[Text]

the first time, and yet this had been worked out between the lawyers as to when things would logically have progressed.

So those are the technical problems and that is sort of how it works and how the consulting is done. The Consumers' Association model is that the consumer volunteers and the consumer network determine, in conjunction with experts, but their decision is final in terms of policy. It is the Consumers' Association and the volunteers that set the policy, not the lawyers.

Now, back to PIAC. I think their model is somewhat different. I think their model is much more of a legal determination of policy or a lawyer's determination of policy. In many instances the groups that are represented by PIAC say, "Look, we want to be in here, take the case," and that is it. They take the case, and do what they think is in the interest of the group they are representing, but there is no continuous contact between the volunteer and the constituency and the lawyer. I think it is a very different model. I think that the Consumers' Association model brings more to the commission by doing it in that particular way. Because you are involving volunteers, you do need some costs, as they have many out-of-pocket expenses.

• 1155

Mr. Kane: Might I ask you a question at this point? It fits, in terms of what you have just been describing, it is the relationship between volunteers and experts.

A number of parties before the committee have advocated that a regulatory reform measure would be to make the process more amenable to individuals participating on their own, and in that sense try to eliminate the need for expert assistance to groups such as the Consumers' Association. Do you have any views on whether that would be a desirable reform?

Ms. Burns: I think, most definitely, individual consumers and individual participants must be able to appear before the commission. I have sat through many regional hearings and there have been some very strong points and specific points made by individuals appearing on their own behalf. But I do feel that in terms of ongoing policy, in terms of the ongoing regulatory process, there has to be an ongoing presence and there has to be a balance between taking the concerns and formulating those concerns in terms of a workable policy that is effective and relates to other policies that must be implemented.

I hope that I have answered your questions.

CAC has some interesting models in terms of the balance between volunteers and experts, and sometimes the experts actually volunteer and thereby reduce the cost, but it is not always possible.

[Translation]

moment opportun. Il avait été absolument impossible de le faire témoigner la première fois, même si les avocats s'étaient entendus sur la date probable à laquelle il comparaitrait, en se fondant sur le déroulement logique des faits.

Voilà donc quelques-unes des difficultés auxquelles nous devons faire face et comment nous nous y prenons pour consulter les gens. A l'Association des consommateurs du Canada, les bénévoles consultent les consommateurs et les spécialistes pour avoir leur point de vue, mais ce sont les membres de l'Association et les bénévoles qui décident des lignes directrices à suivre, non pas les avocats.

Revenons maintenant au Centre pour la promotion de l'intérêt public. Je crois que sa façon de procéder est quelque peu différente. Pour établir des lignes directrices, cet organisme adopte une approche plus juridique, c'est-à-dire que les avocats ont un rôle plus important. Dans de nombreux cas, les groupes représentés par le Centre disent: «Nous voulons être représentés dans cette affaire. Prenez notre dossier.» Les membres du Centre prennent donc le dossier et font ce qui, selon eux, est dans l'intérêt du groupe. Toutefois, aucun contact suivi n'est établi entre les bénévoles, les groupes représentés et les avocats. Leur approche est très différente de la nôtre. Je pense que l'Association des consommateurs du Canada, par sa façon de procéder, fournit un apport plus précieux au conseil. Par ailleurs, étant donné que l'Association fait appel à des bénévoles, elle doit disposer de ressources pour couvrir les dépenses imprévues de ces derniers.

M. Kane: Puis-je vous poser une question? Elle se rapporte à ce que vous venez de dire sur la relation entre les bénévoles et les spécialistes.

De nombreuses personnes qui ont témoigné devant le comité ont soutenu qu'il serait opportun, dans le cadre de la réforme de la réglementation, d'encourager la participation des particuliers pour essayer d'éliminer le besoin qu'ont des associations comme la vôtre de faire appel à des spécialistes. Croyez-vous que des mesures en ce sens seraient opportunes?

Mme Burns: Oui, absolument. Il est souhaitable que les consommateurs et d'autres particuliers aient la possibilité de témoigner devant le Conseil. J'ai assisté à de nombreuses audiences régionales, et je puis vous dire qu'un grand nombre de particuliers ont soulevé des questions précises et très importantes. Toutefois, en ce qui a trait à la politique globale, à la méthode de réglementation, je crois qu'une présence continue s'impose. Les solutions proposées doivent se concrétiser en des lignes de conduite efficaces et compatibles avec les autres lignes de conduite qui doivent être mises en œuvre.

J'espère avoir répondu à votre question.

L'Association des consommateurs du Canada a trouvé des façons intéressantes de collaboration entre les bénévoles et les spécialistes, et parfois des spécialistes offrent leurs services à titre bénévole, ce qui réduit nos coûts. Toutefois, cela n'est pas toujours possible.

[Texte]

Just as an illustration, we had a West Kootenay power and light case where the hearing happened to occur in the summer months. There was a law professor who had been following it, who was interested, who had participated in earlier hearings; he said the timing was fine, he could represent the Consumers' Association. But he needed an expert witness, and the expert witness needed to be paid. So there you had two experts, one volunteer and one not volunteer, and then you also had volunteer nonexperts feeding in the policy.

In other cases, you need a lawyer all the time. In this B.C. Telephone case, we are just being taken back by the length of time it has taken. That requires a lot of staying power. I have been sitting through three solid weeks of hearings, that is a lot of time. I also have a job that I have left, and it is going to mean a very crunchy December in terms of my hours. But it is important that that volunteer thing is there and that expertise and paid expertise is available when it is needed. That means not only professional, legal, technical expertise, but also expertise in terms of typing legal documents, in terms of legal research, in terms of economic research—that kind of thing.

I have somewhat lost where I am. We were on the appointment procedure? I was on information, but I think I have actually canvassed my points on information, unless there are any other questions.

The Vice-Chairman: We can come back to that, so I guess you would start your third part, on the appointment process, now.

Ms. Burns: This is the shortest of all, but it is not insignificant.

The most farsighted and innovative procedural rules, and the most informed, responsible, and appropriate presentations, can all be lost if the administration and execution of the regulatory process is not carried out competently and fairly.

In my experience, I have found that incompetency and bias are a major force, not unlike Mount St. Helens—it explodes and it also sends out shock waves, which are unpredictable in the places they choose to reverberate and also unpredictable in the times they choose to occur. This kind of inconsistency or incompetency destroys both the good and the bad aspects of regulation; it frustrates the process without discrimination.

• 1200

As an example, I have seen excellent appointments and I have seen hearings that are conducted well. What happens is that the participation increases, you get more information, things proceed much more smoothly. People are happier with what is happening. They feel they have been heard. They feel the decision, once taken, has weighed the factors; whether or not they agree with the decision, they feel the hearing was fair.

On the other hand, I have been in situations where there is obvious bias, obvious incompetence. What happens is that information does not get out. Parties get so frustrated they

[Traduction]

Par exemple, nous nous sommes occupés, pendant l'été, d'une affaire touchant à l'alimentation en électricité à West Kootenay. Un professeur de droit, qui s'intéressait à cette affaire et qui avait déjà participé à des audiences à ce sujet, nous a dit qu'il représenterait l'A.C.C. à titre bénévole parce qu'il était disponible pendant l'été. Cependant, il avait besoin d'un témoin-expert qui, lui, devait être payé. Voilà donc un cas où il y avait deux spécialistes, l'un bénévole et l'autre pas. Il y avait aussi des bénévoles qui n'étaient pas spécialistes et qui établissaient les lignes directrices.

Dans d'autres cas, nous devons constamment faire appel à un avocat. Dans le cas de B.C. Telephone, c'est le facteur temps qui nous gêne. Nous devons faire preuve de beaucoup de persévérance. Depuis trois semaines, j'assiste aux audiences. C'est très long. J'ai également laissé mon emploi et j'aurai un horaire très chargé en décembre. Mais il importe qu'il y ait des bénévoles ainsi que des spécialistes, rémunérés et bénévoles, lorsque le besoin se fait sentir. Je ne parle pas seulement des professionnels, des avocats et des techniciens mais aussi des copistes pour la transcription de documents juridiques et des recherchistes dans les domaines juridique et économique, et ainsi de suite.

J'ai perdu le fil de mes idées. Nous en étions à la méthode de nomination, je crois? Non, je parlais de la question de l'information, mais je crois avoir tout dit, à moins qu'il n'y ait d'autres questions.

Le vice-président: Nous pourrions revenir plus tard aux questions. Je crois que vous pouvez maintenant commencer votre troisième partie, sur les nominations.

Mme Burns: C'est la partie la plus courte, mais elle est néanmoins importante.

Les règlements les plus novateurs et les plus valables, tout comme les présentations les plus complètes, peuvent ne servir à rien si les règlements ne sont pas appliqués de façon judicieuse et équitable.

D'après mon expérience, l'incompétence et les préjugés peuvent engendrer une telle tension qu'ils entraînent une irruption, un peu comme le Mont St. Helen's, une irruption qui fait des vagues dans toutes les directions et survient au moment où l'on ne s'y attend pas. Ce genre d'incompétence et de préjugés détruit les bons et les mauvais côtés de la réglementation; il efface tout, sans exception.

Par exemple, j'ai vu des nominations irréfutables et j'ai assisté à des audiences qui étaient bien menées. On constate alors une participation accrue aux audiences, plus de renseignements sont donnés et les travaux se déroulent sans heurt. Les intéressés sont plus satisfaits, car ils savent qu'ils ont pu faire valoir leur point de vue. Ainsi, même s'ils ne sont pas d'accord avec les décisions prises, ils savent que les responsables ont pesé tous les facteurs en cause. Ils ont alors l'impression d'avoir eu droit à une audience impartiale.

Par contre, j'ai été placée dans des situations où l'incompétence, la partialité étaient évidentes. Dans de telles situations, une foule de renseignements passent sous silence. Certaines

[Text]

leave, or they get so frustrated they in turn frustrate the system and you get procedural debates, you get arguments, you get references to courts. The whole flow is frustrated. This happens, and this is where the cost of regulation occurs. And you get confusion; no one knows what is happening. You come in in the morning and you have no idea what is going to transpire. It becomes a game situation and you do not know who is going to pull the next trick. The other aspect of this whole thing is that whatever decision comes out of a situation like this, the acceptance is reduced.

Therefore, I think agency appointments must be formalized with proper public announcements, such as the procedure for advertising public service jobs, and these jobs must be paid at the market rate for equivalent work. They should involve tenure but of limited duration, with both a maximum and a minimum, and with vigorous review process at the end of the minimum portion of that tenure, and every year thereafter until the maximum number of years has been served.

By emphasizing the appointment procedure, I do not mean to say that procedural reform is not important, but I think it is a chicken and egg question, which comes first, and I think I would put appointment process first. A good appointment and good people in a regulatory setting will initiate reform in a procedural aspect. The best procedure can be frustrated and undermined completely by bias and incompetency, and by just not caring.

In summary, I want to thank you for listening and for allowing me the opportunity to be before you and to speak about the real-life practicalities of participating in the regulatory decision-making process. That wellworn entity called the public interest is really out there, I want to assure you, but it does need the right model to call it forth and to give it substance, and that model could be labelled regulatory reform.

I would like to suggest that the place to begin is with ensuring that public interest groups have the capacity to participate adequately, and this includes providing both specific and ongoing funding. Another place to begin is with improving the information in terms of notification, consultation, basic current information and access to both historical and current information. The third place to begin is with formalizing the appointment procedure.

My preliminary remarks are finished. If you have any questions, I will address them now.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you very much for the very interesting discussion of the problems that face persons such as yourself involved in consumer interest advocacy.

You made some comments about your telephone costs and duplicating costs and so forth. I do not know what kind of MPs you have out in B.C. Unfortunately, there are not any Liberals. Now that all the other members are gone, we can get a bit

[Translation]

personnes se sentent tellement lésées qu'elles abandonnent la partie ou elles essaient de contrecarrer le système. C'est alors qu'ont lieu les débats sur des points de procédure et d'interminables discussions. On parle même de s'adresser aux tribunaux. L'audience est complètement perturbée. Quand des choses semblables se produisent, le coût de la réglementation augmente. La confusion règne, personne ne sait ce qui se passe. On arrive le matin sans avoir la moindre idée de ce qui va se passer dans la journée. Les parties en cause se mettent à jouer au chat et à la souris. Un autre point à noter est le suivant: quelles que soient les décisions prises, elles ont peu de chances d'être bien acceptées.

Par conséquent, je crois que les nominations au sein des organismes de réglementation doivent faire l'objet d'annonces publiques, comme c'est le cas pour les postes de la fonction publique, et que les personnes nommées doivent recevoir un salaire correspondant à la valeur d'un poste équivalent dans le secteur privé. Le mandat doit être à durée limitée, c'est-à-dire qu'il doit comprendre une période minimale et maximale, et prévoir un système de révision rigoureux que l'on appliquerait au terme de la période minimale d'exercice et que l'on reprendrait chaque année, jusqu'à la fin du mandat du titulaire.

En insistant sur la méthode de nomination, je ne veux nullement dire qu'une réforme de la procédure n'est pas importante. Cela me rappelle plutôt l'histoire de l'œuf et de la poule. Pour ma part, c'est la méthode de nomination qui doit être considérée en premier. En effet, c'est en nommant des personnes compétentes au sein des organismes de réglementation que l'on pourra attaquer la question de la réforme de la procédure. La procédure la plus valable peut être faussée par des titulaires incompetents ou manifestant des préjugés.

J'aimerais maintenant vous remercier de m'avoir écoutée et de m'avoir donné l'occasion de vous expliquer tous les problèmes concrets auxquels notre organisme fait face lorsqu'il participe à la réglementation. Le public a des intérêts bien réels. Pour que ces intérêts soient bien représentés, il faut disposer d'un véhicule. Et ce véhicule est la réforme de la réglementation.

A mon sens, il faudrait commencer par assurer la participation des groupes d'intérêts et à cette fin, leur fournir l'aide financière nécessaire, tant de façon constante que pour des projets particuliers. Il faudrait ensuite améliorer l'aspect information, c'est-à-dire la notification, la consultation, l'information de base et l'accès à l'information disponible depuis les débuts jusqu'à maintenant. En dernier lieu, il faudrait officialiser une méthode de nomination.

J'ai terminé mes remarques préliminaires. Si vous avez des questions, je me ferai un plaisir d'y répondre maintenant.

Le vice-président (M. Berger): Je vous remercie de vos explications très intéressantes au sujet des difficultés auxquelles doivent faire face les personnes qui, comme vous-même, œuvrent dans le domaine de la promotion des intérêts du consommateur.

Vous avez fait quelques commentaires sur les frais de téléphone, de photocopie, etc. Je ne sais pas quelle sorte de députés vous avez en Colombie-Britannique, malheureusement, il n'y a aucun Libéral. Maintenant que tous les autres

[Texte]

partisan. I can say that if you were in my constituency you could have complete use of my office and my telephone code and all the facilities, so maybe you should request such services from some MPs out there. Unless they have sold out to the corporate interests, I cannot see why they would not have somebody with your drive and initiative working out of their office.

• 1205

I have a few questions I would like to ask you and Mr. Kane might have some also. I would like to know what funding you get from the Province of British Columbia, if you do get any. How does it compare to federal funding that you have received?

Ms. Burns: If I may just make one comment on your most generous offer should I be one of your constituents, certainly in terms of our experience going to MPs we have been well received, but it still is a logistical problem, every time you want to make a telephone call, to go to the MP's office, which is not open consistently or all the time.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I can give you a key.

Ms. Burns: I guess if all MPs were of that nature, it might work. What we have found is that it is the logistics of always having to do things in a different manner; make your telephone calls here, keep your files somewhere else. Most constituency offices do not have sufficient room for the stacks of information and material, that kind of thing, or the meeting rooms available. I appreciate it is a good suggestion, but I think particularly what I am addressing is something that is less ad hoc, if you would, less at the whim of who happens to be member of Parliament for one's particular constituency or where they happen to be located relative to volunteers.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I understand that.

Ms. Burns: In terms of provincial funding, the province of B.C. does provide the Consumers' Association with funding. They have not increased the dollar amount for three or four years.

The Vice-Chairman Mr. Berger: Do you have Core funding, and what amount?

Ms. Burns: I believe it is approximately \$40,000 but I really am unsure of that, the reason being that it is not for advocacy per se. It is basically for the ongoing operation of a consumer help office, which is staffed with an office manager and continuous volunteer support where the phone is available.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): So you have no Core funding then for advocacy purposes.

Ms. Burns: A very small amount of that, I think \$2500, is allocated to advocacy funding. But the office is set up not for advocacy work.

[Traduction]

membres sont partis, nous pouvons laisser paraître notre esprit partisan. Si vous étiez dans ma circonscription, vous auriez libre accès à mon bureau, à mon téléphone, bref à mes installations. Vous devriez peut-être demander les mêmes services à certains députés de votre province. A moins qu'ils ne se soient rangés du côté des entreprises, je ne vois pas pourquoi ils refuseraient cela à des gens qui, comme vous, ont autant de dynamisme et d'initiative.

J'ai quelques questions à vous poser et M. Kane en aura peut-être également. J'aimerais savoir si vous recevez des subventions du gouvernement de la Colombie-Britannique et, dans l'affirmative, à combien elles s'élèvent? Comment les comparez-vous à celles que vous verse le gouvernement fédéral?

Mme Burns: J'aimerais d'abord vous remercier de l'offre généreuse que vous me feriez si j'étais dans votre circonscription électorale. Nous avons toujours été bien reçus lorsque nous nous sommes adressés à nos députés. Toutefois, c'est un problème pratique. Nous ne pouvons pas, chaque fois qu'il faut téléphoner, nous rendre au bureau d'un député qui, d'ailleurs, n'est pas toujours ouvert.

Le vice-président (M. Berger): Moi, je vous donnerais la clef.

Mme Burns: Si tous les députés agissaient comme vous, nous n'aurions peut-être pas de problèmes. Mais nos difficultés nous viennent du fait qu'il faut nous éparpiller: faire nos téléphones dans un endroit et conserver nos dossiers ailleurs. Les bureaux des députés ne sont pas assez grands pour que nous puissions y conserver toute notre paperasse, ou des salles de réunion ne sont peut-être pas disponibles. Je reconnais que c'est une bonne suggestion, mais j'aimerais avoir un statut moins particulier, si vous voulez, moins dépendre du député de ma circonscription ou de celui de la circonscription où se trouvent les bénévoles.

Le vice-président (M. Berger): Oui, je comprends.

Mme Burns: Le gouvernement de la Colombie-Britannique nous verse des subventions, mais elles n'ont pas augmenté depuis trois ou quatre ans.

Le vice-président (M. Berger): Recevez-vous une allocation de frais généraux et, dans l'affirmative, à combien s'élève-t-elle?

Mme Burns: Je crois que nous recevons \$40 000 environ, mais je n'en suis pas certaine parce que cette subvention n'est pas versée directement pour la promotion des intérêts du consommateur. Elle sert surtout à couvrir les dépenses d'un bureau d'aide au consommateur qui compte un directeur et des bénévoles permanents pour répondre aux appels téléphoniques.

Le vice-président (M. Berger): Vous ne recevez donc pas d'allocation de frais généraux pour la promotion directe des intérêts des consommateurs.

Mme Burns: Une très petite partie seulement, environ \$2500, y est consacrée. Le bureau n'a pas été créé pour cela.

[Text]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Okay, I understand that. What would you have from the federal government for the actual B.C. operation of the CAC? Would you have any Core funding?

Ms. Burns: No Core funding.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): None at all. If we make a recommendation for Core funding, could it be co-ordinated or should it be co-ordinated; if so, in what manner should it be co-ordinated?

Ms. Burns: Coordinated between—?

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Let us say we come out with a recommendation that the federal government should provide Core funding, let us say through the Department of Consumer and Corporate Affairs. Then maybe the minister will, in discussions with his provincial counterparts, say, look, we are giving Core funding; we think you should give Core funding also to consumer groups for advocacy purposes. How should the responsibility be divided? I think maybe the principle right now is that national groups such as the Ottawa office would receive federal funding and the provincial offices would . . .

• 1210

Ms. Burns: . . . receive provincial funding.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): That is right; you would have to get provincial funding in B.C. Is that too sharp a distinction to be drawn? Should there be responsibility for the federal government to fund groups like yourself, like CAC (B.C.) which just operates, let us say, just strictly in B.C. rate hearings and so forth?

Ms. Burns: I would like to answer it like this. I think at the national level there needs to be increased funding for a national consumer advocacy, so that they could, on issues of national importance that happen to be located in various provinces, help to fund those because they have a national significance, and would be unable to be taken on by the provinces. This kind of thing is being done but on a very small scale. I think there is a total of \$5,000 for provincial initiatives. If you divide that between all the provinces and the territories, you do not end up with a lot of money. I see that there would need to be a large increase in the core funding at the national level with the understanding that a lot of that could be used for provincial initiatives, either because the issue has national significance or because there is no capability in that particular province, and that it would be undertaken on a teaching-learning situation. This is what is happening in the Northwest Territories. And talk about coordination; there is a coordination between Ottawa, Yellowknife, Whitehorse, and also myself in Vancouver, trying to get the resources there, trying to get the capacity in that part of the country, in the north, so they can look after their own needs.

Provincial and territorial funding—yes, that is very important because there are some very local concerns that are not of national significance but that must have funding.

[Translation]

Le vice-président (M. Berger): D'accord, je comprends. Combien recevez-vous du gouvernement fédéral pour le bureau de l'A.C.C. en Colombie-Britannique? Recevez-vous une allocation de frais généraux?

Mme Burns: Non.

Le vice-président (M. Berger): Rien du tout. Si nous recommandions qu'une allocation de frais généraux soit accordée à l'Association, ce type de financement devrait-il être coordonné et, dans l'affirmative, comment?

Mme Burns: Je ne comprends pas.

Le vice-président (M. Berger): Supposons que nous recommandions que le gouvernement fédéral vous accorde une allocation de frais généraux, par exemple, par l'intermédiaire de Consommations et Corporations. Le Ministre pourrait alors demander à ses homologues provinciaux d'en faire autant, c'est-à-dire, de verser une allocation de frais généraux pour la promotion directe des intérêts du consommateur. Comment les responsabilités devraient-elles être partagées? Je présume que les groupes nationaux, tels que le bureau d'Ottawa, recevraient des subventions du gouvernement fédéral et que les bureaux provinciaux seraient . . .

Mme Burns: . . . financés par le gouvernement provincial.

Le vice-président (M. Berger): C'est vrai; vous devriez obtenir une subvention du gouvernement de la Colombie-Britannique. Ce partage est-il trop net? Le gouvernement fédéral devrait-il financer aussi des groupes comme le vôtre, comme l'Association des consommateurs du Canada (C.-B.), qui exerce seulement ses activités au sein d'audiences tenues en Colombie-Britannique au sujet des tarifs

Mme Burns: Je voudrais vous répondre ceci. Je pense qu'au niveau national, il est nécessaire d'augmenter les subventions pour les questions qui intéressent tous les consommateurs afin que les questions de cet ordre soulevées dans une province puissent être débattues, lorsque le gouvernement provincial en question ne peut pas financer un tel projet. Cette formule existe mais à très petite échelle. Je crois que la subvention totale accordée aux initiatives provinciales s'élève à \$5,000. Si vous divisez ce montant entre toutes les provinces et les territoires, le produit n'est pas énorme. Je me rends compte qu'il faudrait augmenter considérablement l'allocation de frais généraux au niveau national, avec l'hypothèse qu'une bonne partie pourrait être allouée aux initiatives provinciales, soit parce que la question soulevée a une importance nationale soit parce que le gouvernement provincial ne peut pas octroyer de subvention, et la discussion prendrait un tour didactique. C'est ce qui se passe dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce qui est de coordination, il y en a actuellement entre Ottawa, Yellowknife, Whitehorse et moi-même, à Vancouver, afin qu'ils aient les ressources sur place ainsi que les subventions nécessaires, et qu'ils puissent finalement satisfaire à leurs propres besoins.

Les subventions provinciales et territoriales sont, en effet, très importantes, parce que certaines préoccupations tout à fait régionales doivent être soutenues financièrement.

[Texte]

The Vice-Chairman (Mr. Berger): How many members would CAC or CAC-B.C. have in British Columbia?

Ms. Burns: CAC-B.C. has approximately twenty thousand members.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Twenty thousand members.

Ms. Burns: Or households is probably more the term to use.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Are those actually members, or are they subscribers to, for example, the magazine.

Ms. Burns: Well, members are subscribers. As for active members, there are 10 local groups throughout the province, with activity varying from some almost full-time workers to the ones that come in for a specific issue.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): I think if we were to establish criteria for funding based upon the number of members and the past track record and so forth, I would imagine that if the CAC and its constituent group did not qualify, nobody else in the country would qualify.

You mentioned that you had some professors who appeared as volunteers or who worked as volunteers at the various hearings. What about the legal community, lawyers themselves? I am not that familiar here with the activities in Quebec, but certainly I would imagine that a fellow like Jim Robb, who is with a leading Montreal firm, has been fairly active over the years, and I imagine he has done it as a volunteer.

Ms. Burns: We have a number of very highly qualified people, who are very willing to donate time and volunteer effort, but there does come a limit. As an example, in the Automatic Electric and Lenkurt B.C. Telephone case, we had our two expert witnesses. They both said, we think this is an important case; we are willing to take the risk; we know we may not be rewarded or get our costs at all. Then, as it developed, the amount of time and effort meant that they had spent about three times the amount of time they had originally volunteered at our request. They had looked it over and thought, oh, well, it will not take this much time. It took far, far longer. We put in an application for their costs. It is still before the CRTC. That is two years later. Every time I run into these individuals, I feel like a walking bill payable. "Have you got our money yet? Do you know when there is a decision going to be made?" These are willing people who have donated a lot of time and are willing to continue to be involved, but we cannot ask them again for that level of response.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): How much had you applied for in that particular case? You say you have an application for costs that has been before the CRTC for two years.

Ms. Burns: Okay. One witness was for \$2,500 for five hearing days. The other witness was—for, I believe, \$12,000

[Traduction]

Le vice-président (M. Berger): Combien de membres l'A.C.C., ou plutôt la section de l'A.C.C. de la Colombie-Britannique, compte-t-elle dans cette province?

Mme Burns: Cette section regroupe environ vingt mille membres.

Le vice-président (M. Berger): Vingt mille membres.

Mme Burns: Le terme «ménage» est probablement plus approprié.

Le vice-président (M. Berger): Est-ce là le nombre de membres ou le nombre d'abonnés à la revue?

Mme Burns: Les membres sont, en fait, les abonnés. Pour ce qui est des membres actifs, la province compte 10 groupes régionaux qui comprennent tant des employés presque à temps plein que des personnes intéressées à une question bien précise.

Le vice-président (M. Berger): J'imagine que, si nous établissions des critères de financement fondés sur le nombre de membres, l'histoire de l'association et ainsi de suite, l'A.C.C. et les groupes qui la constituent y satisferaient facilement; sinon, qui d'autre?

Vous avez signalé que certains professeurs avaient assisté ou participé, à titre de bénévoles et au nom de votre association, à différentes audiences. Que se passe-t-il avec les avocats? Je ne connais pas très bien vos activités au Québec, mais j'imagine qu'une personnalité telle que Jim Robb, qui fait partie d'un cabinet très reconnu à Montréal, est actif sur ce plan depuis quelques années et je présume que, jusqu'ici, il y a travaillé bénévolement.

Mme Burns: Nous pouvons compter sur un grand nombre de personnes très compétentes qui sont tout à fait prêtes à consacrer temps et énergie, mais il y a une limite. Par exemple, dans l'affaire Automatic Electric and Lenkurt B.C. Telephone, nous avions deux experts à la barre des témoins. Ils ont dit tous les deux: «Nous croyons qu'il s'agit d'une affaire importante; nous sommes prêts à courir le risque; nous savons que nous ne serons peut-être pas récompensés ou que nos dépenses ne seront pas remboursées». Puis, de la façon dont les choses se sont déroulées, ils ont consacré environ trois fois plus de temps que ce qu'ils avaient d'abord accepté d'en consacrer, à notre demande. Ils avaient examiné l'affaire et s'étaient dit: «Cela ne prendra pas tant de temps que ça.» En fait, cela a pris beaucoup plus de temps. Nous avons présenté une demande de remboursement de frais. Le C.R.T.C. en est toujours saisi. Deux années ont passé depuis. Chaque fois que je rencontre ces personnes, j'ai l'impression d'être un billet à payer ambulancier: «Avez-vous notre argent? Savez-vous quand une décision sera prise?» Ce sont des gens bien disposés, qui ont donné beaucoup de leur temps et qui veulent continuer à participer, mais nous ne pouvons pas leur demander de nouveau le même niveau de collaboration.

Le vice-président (M. Berger): Combien aviez-vous demandé dans ce cas particulier? Vous dites que vous avez présenté une demande de remboursement de frais dont le C.R.T.C. est saisi depuis deux ans.

Mme Burns: D'accord. Un témoin a demandé \$2500 pour cinq jours d'audience. L'autre a demandé \$12 000, je crois,

[Text]

for two people, a witness and a researcher. So we have very willing people, very capable people. They are willing to give their time—for an hour or two, but not now for a full hearing.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): You just mentioned those two examples there, and then earlier you talked about another application for disbursements which took three months. This was in the B.C. Tel case.

Ms. Burns: Yes.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): And then you applied for disbursements for one witness. That last one you have not received yet; you have not received anything.

Ms. Burns: The decision we waited for three months to receive awarded us a total of \$1950 and for the expert witness we applied for \$7,500 and we got \$3,500.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Okay. Could you send us the applications that you actually made and the responses that you received from the CRTC? I guess they must respond to you in the form of a letter. Do they justify the amount that they give you? Do they say, well, we have allowed this and we have not allowed that.

Ms. Burns: I can send you the application. I can perhaps indicate on a separate sheet the number of telephone calls and letters that transpired before the decision occurred. We did not receive a letter without prompting, ourselves, the CRTC. I can send you the decision as well.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): All right. Then this application for costs that has been before the CRTC for two years, send us the details of that also, if you would not mind.

Ms. Burns: Okay.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): In the B.C. Tel rate case, what benefit do you perceive that the public will obtain from your participation?

Ms. Burns: That is the key question whether we get involved or not: Is there going to be a benefit? We are only intervening in the area of quality of service. We feel that our mandate is very strong. Consumers have been complaining for three years; we have documented evidence. The case that we are currently putting before the commission, we feel, is strong. We have every reason to believe that consumers for the first time are going to be assured of a reliable, consistent standard of service for the reliable and consistent tariff that they must pay.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): So you are not seeking a reduction of or a smaller increase in the tariff.

• 1220

Ms Burns: Our primary goal is that quality is going to be equated with price, so that if you have to pay every month \$10, then you get every month \$10 worth of service.

[Translation]

pour deux personnes: lui-même et un chercheur. Nous faisons donc affaire avec des personnes très bien disposées, très compétentes. Elles sont prêts à donner de leur temps pendant une heure ou deux, mais pas, maintenant, pour la durée complète d'une audience.

Le vice-président (M. Berger): Vous venez de mentionner ces deux cas, mais précédemment vous avez parlé d'une autre demande de remboursement qui a été réglée trois mois plus tard. Il s'agissait de l'affaire B.C. Telephone.

Mme Burns: Oui.

Le vice-président (M. Berger): Puis, vous avez fait une demande de remboursement pour un témoin. Ce paiement, vous ne l'avez pas encore reçu; vous n'avez rien reçu.

Mme Burns: Dans la décision que nous avons attendue pendant trois mois, on nous a accordé \$1950 en tout, et pour le témoin-expert, nous avons demandé \$7500, mais nous n'avons obtenu que \$3500.

Le vice-président (M. Berger): Très bien. Pourriez-vous nous envoyer les demandes que vous avez faites ainsi que les réponses que vous avez reçues du C.R.T.C.? J'imagine qu'il a dû vous répondre par lettre. Justifie-t-il le montant qu'il vous envoie? Est-ce qu'il y dit, par exemple: «Nous avons autorisé ceci, mais nous n'avons pas autorisé cela»?

Mme Burns: Je peux vous envoyer la demande. Je peux peut-être vous indiquer sur une feuille séparée le nombre d'appels téléphoniques effectués et de lettres envoyés avant que la décision ne fut prise. Nous n'avons reçu aucune lettre sans avoir eu à insister personnellement auprès du C.R.T.C. Je peux vous envoyer également une copie de la décision.

Le vice-président (M. Berger): Très bien. Si cela ne vous dérange pas, faites-nous parvenir aussi les détails de la demande de remboursement de frais dont le C.R.T.C. est saisi depuis deux ans.

Mad. Burns: Entendu.

Le vice-président (M. Berger): Dans l'affaire du tarif de B.C. Telephone, quels avantages croyez-vous que le public retirera de votre participation?

Mad. Burns: La question clé est de savoir si nous devons nous en mêler ou non: le public pourra-t-il en retirer quelque chose? Nous n'intervenons que dans le domaine de la qualité des services. Nous estimons avoir un mandat très clair. Les consommateurs se plaignent depuis trois ans; nous avons des preuves écrites. A notre avis, l'affaire que nous soumettons actuellement à la Commission a du poids. Nous avons toutes les raisons de croire que les consommateurs seront assurés, pour la première fois, d'avoir un service sûr et stable en échange du prix qu'ils doivent payer de façon sûre et stable.

Le vice-président (M. Berger): Donc, vous ne cherchez pas à obtenir une réduction du tarif ou du moins une augmentation moins importante de celui-ci.

Mad. Burns: Notre premier objectif est de voir à ce que la qualité soit égale au prix, de sorte que si le consommateur doit payer \$10 tous les mois, il soit assuré d'obtenir tous les mois des services d'une valeur de \$10.

[Texte]

The question of whether the rates are justified is a separate issue. We will be arguing that we feel they are not justified, or not completely justified, but our basic issue is quality of service.

The Vice-Chairman: Earlier in your statements, you talked about, I think, the regulated industries justifying their costs; that you had to justify your costs, but they did not have to justify theirs. What do you mean by that?

Ms. Burns: Well, I am smiling because it . . .

The Vice-Chairman: I know you have to justify your costs, but what do you mean by theirs? How should they be . . .

Ms Burns: Just an example of how we have to justify our costs in this reference I make continually to the acquisition hearing. We employed or used the CAC national legal counsel, Hank Infant, who had to travel from Ottawa to Vancouver. Of course, there were a number of long distance telephone calls prior to his coming and while he was in Vancouver, to Ottawa, to a researcher here, to get information. When we put in our application for costs, of course there were long distance telephone calls. The B.C. Telephone Company objected that they were too high. At that point we did not know whether to respond that we agreed that they were too high, and that was a matter of tariff, or that perhaps long distance telephone calls were not useful and efficient.

That application was scrutinized to the last paper clip. The amount of money we spent on that particular application would not have even covered the amount of money that B.C. Telephone spent the first day of hearings, to have their six or seven people sitting there for a whole day not performing their normal work functions.

The decision itself said that the Consumers' Association demonstrated that the company was paying too much for this particular company that they wanted to acquire. It said the Consumers' Association's assumptions about the future revenue stream were more sound than the company's. Notwithstanding that, the company was allowed to acquire this particular manufacturing company and was not scrutinized as to whether they spent their money well in proposing this acquisition. If their information was insufficient—as it was also claimed to be and stated to be so in the decision—and if it was not only insufficient but not the best information . . .

The Vice-Chairman: Are you suggesting by that that their costs be limited?

Ms. Burns: Perhaps their costs not be allowed; their costs in this application not be allowed for rate-making purposes.

The Vice-Chairman: But they are not awarded costs . . .

Ms. Burns: They are allowed to put their costs into their expenses, and that is subtracted from their total revenues, so that when they calculate a rate of return, if they are allowed to expense these items, then they will have a lower rate of return relative to before. If they are not allowed to expense these

[Traduction]

Quant à savoir si les prix sont justifiés, il s'agit là d'une toute autre question. Nous allons soutenir qu'à notre sens, ils ne sont pas justifiés ou du moins pas complètement justifiés, mais la question fondamentale porte sur la qualité du service.

Le vice-président: Précédemment, dans votre exposé, vous avez dit, je crois, que les industries réglementées devraient justifier leurs dépenses, que vous, vous deviez justifier les vôtres alors qu'elles, elles n'y étaient pas tenues. Qu'entendez-vous par là?

Mad. Burns: Je souris parce que . . .

Le vice-président: Je sais que vous devez justifier vos dépenses, mais qu'entendez-vous par les leurs? Comment pourraient-elles . . .

Mad. Burns: Je vais citer juste un exemple de la façon dont nous devons justifier nos dépenses par rapport à l'audience sur l'acquisition à laquelle je fais continuellement allusion. Nous avons fait appel aux services du conseiller juridique national de l'A.C.C., M^e Hank Infant, qui a dû se déplacer d'Ottawa à Vancouver. Bien entendu, il a fait un certain nombre d'appels interurbains avant son arrivée à Vancouver et, pendant qu'il y était, il en a fait d'autres à Ottawa, à un chercheur d'ici, pour avoir des renseignements. La demande de remboursement de dépenses que nous avons présentée comprenait évidemment des appels interurbains. La compagnie B.C. Telephone a objecté que les dépenses étaient trop élevées. A ce stade-là, nous ne savions pas si nous devions lui répondre que nous reconnaissons qu'elles étaient trop élevées, et il s'agissait alors d'une question de tarif, ou que les appels interurbains n'étaient peut-être pas utiles et efficaces.

Cette demande a été examinée à fond. Le montant des dépenses y figurant n'aurait même pas permis de payer les frais engagés par B.C. Telephone lors de la première journée d'audience pour s'assurer la présence de six ou sept personnes, pendant une journée entière, qui ne remplissaient pas leurs fonctions habituelles.

Dans la décision, il a été jugé que l'Association des consommateurs avait établi que la compagnie payait un prix trop élevé pour cette compagnie qu'elle voulait acquérir et que les allégations de l'Association des consommateurs relatives aux revenus futurs étaient plus justes que celles de la compagnie. Malgré ce fait, la compagnie a été autorisée à acheter cette entreprise manufacturière et on n'a pas examiné si elle dépensait son argent à bon escient lorsqu'elle a proposé d'en faire l'achat. Si ses renseignements étaient insuffisants, comme on l'a également prétendu et jugé dans la décision, et s'ils étaient non seulement insuffisants mais en plus pas très fiables . . .

Le vice-président: Insinuez-vous que ses dépenses devraient être limitées?

Mme Burns: Peut-être devrait-on lui interdire d'utiliser ses dépenses dans cette demande pour établir un tarif.

Le vice-président: Mais il ne s'agit pas de frais adjugés.

Mme Burns: Elle est autorisée à inclure ces frais dans ses dépenses, et ces dernières sont soustraites du total de ses revenus, de sorte que lorsqu'elle établira le taux de rendement, si elle est autorisée à imputer ces frais au compte de dépenses, celui-ci sera moins élevé qu'avant. Si elle n'est pas autorisée à

[Text]

items, the rate of return will be higher and therefore it will take longer for them to have to come to the public for a rate hearing.

It is a spur, if you will, to responsible participation: Do not come before the commission unless your case is well prepared and your expenses well documented. This is very much a concern when you talk about funding for public interest groups, and I think it has to be a concern from the other side.

The Vice-Chairman: All right. Those are the questions I have.

Mr. Kane, would you have a question or two?

• 1225

Mr. Kane: Just briefly, Mr. Chairman. I have a couple of questions to clarify the points you are making regarding appointments to regulatory agencies. I am wondering whether you are advocating that individuals be appointed to represent particular interests, or are you looking for individuals who have a more global approach to the responsibilities?

Ms Burns: I think one labour representative, one corporate giant, one consumer is not the best model. I think what you want is a diversity of backgrounds and a proven capability of weighing two sides to a story, of listening, of scrutinizing, of—if you will—an openness to hear more than one side of the story and weigh in favour of the best case. I think it is the capability of the person rather than his or her specific previous involvement. On the other hand, I certainly feel it is important that the backgrounds be varied so that you will not see all producers on a marketing board.

Mr. Kane: Finally, you recommended that there be tenure associated with the appointments, and I am wondering who you would advocate making the decisions with respect to tenure.

Ms Burns: I would think that the basic tenure of, say three or four or five years, would be statutory tenure, and then there would be a review process every year thereafter until a maximum number of years. If an appointment process is formalized, it would seem to me that the hiring body or the hiring group would have to review that hiring and review by looking at performance and objectives, whether the appointment were in the best interests of that particular commission and its functioning. So it would have to be the hiring group.

Mr. Kane: Thank you.

The Vice-Chairman: Well, thank you again for your very interesting exposé this morning. I do not know if I can judge the feelings of the other members of this committee. I think we will be making recommendations for core-funding of groups, along with the requirement that groups be representative and that they have membership and they have some experience in the work that they have done, basically that they have a good

[Translation]

inclure ces frais dans les dépenses, le taux de rendement sera plus élevé et, par conséquent, elle devra attendre plus longtemps avant de se présenter devant le public pour une audience sur le tarif.

Si vous voulez, il s'agit d'une incitation à une participation rationnelle: «Ne vous présentez pas devant la Commission à moins que votre cause ne soit bien préparée et que vos dépenses ne soient bien documentées.» C'est une grande préoccupation lorsqu'il est question du financement des groupes d'intérêt public, et je crois que ce devrait en être une également pour la partie adverse.

Le vice-président: Très bien, c'était les questions que j'avais à poser.

Monsieur Kane, auriez-vous d'autres questions?

M. Kane: Je vais être bref, Monsieur le président. J'aurais deux questions à poser pour clarifier ce que vous dites concernant les nominations dans les organismes de réglementation. J'aimerais savoir si vous recommandez la nomination de personnes représentant des groupes particuliers ou celle de personnes qui ont une conception plus générale de leurs fonctions?

Mme Burns: A mon avis, la nomination d'un représentant syndical, d'un représentant d'une multinationale et d'un représentant des consommateurs n'est pas la meilleure solution. Je crois qu'il faut chercher des personnes provenant de milieux différents et capables de faire la part des choses, d'écouter, d'analyser ou, si vous voulez, de voir les différents aspects d'une affaire et d'appuyer la cause la plus juste. Ce qui importe, selon moi, c'est la compétence de la personne plutôt que sa participation antérieure. Par ailleurs, j'estime qu'il est important que les personnes nommées proviennent de milieux de travail différents pour qu'un office de commercialisation, par exemple, ne soit pas constitué uniquement de fabricants.

M. Kane: Finalement, vous avez recommandé de fixer la durée des nominations, et j'aimerais savoir qui, d'après vous, devrait prendre des décisions à cet égard?

Mme Burns: Je crois que la loi pourrait prévoir une durée de base de trois, de quatre ou de cinq ans et qu'il pourrait y avoir ensuite un processus de révision, chaque année, pendant un nombre maximum d'années. Il me semble que si un processus de nomination était officialisé, l'organisme ou le groupe chargé du recrutement devrait réviser la nomination en étudiant le rendement et les objectifs pour s'assurer que celle-ci corresponde aux meilleurs intérêts de cette commission et de son fonctionnement. Cette tâche incomberait donc au groupe chargé du recrutement.

M. Kane: Je vous remercie.

Le vice-président: Je vous remercie encore pour le très intéressant exposé que vous avez fait ce matin. Je ne sais pas si j'interprète bien les sentiments des autres membres de ce comité. Je crois que nous allons proposer que les groupes soient financés et exiger qu'ils soient représentatifs, qu'ils aient des membres et aient acquis une certaine expérience dans les domaines où ils ont œuvré, en somme qu'ils aient un bon

[Texte]

track record. I suppose there will have to be provision though for new groups to be established, but I guess they could leave it upon themselves to establish themselves prior to providing funding.

I think you will find that our recommendations will be fairly sympathetic in that respect. How far they get is another matter.

I guess that concludes our hearings here today in Montreal. The next hearing is Monday, October 27th, in Ottawa, where we will be hearing the Law Reform Commission.

Thank you.

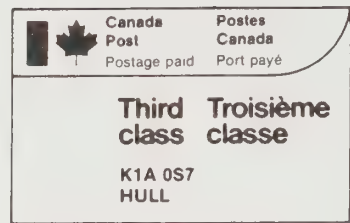
[Traduction]

dossier. J'imagine qu'il faudra cependant prévoir la création de nouveaux groupes, mais je crois que ceux-ci pourront se charger eux-mêmes de leur propre création avant d'être financés.

Vous allez trouver, je pense, nos recommandations à cet égard assez favorables. Quant à la portée de celles-ci, c'est une autre histoire.

Cela conclut, il me semble, nos audiences ici, à Montréal, aujourd'hui. La prochaine audience aura lieu le lundi 27 octobre, à Ottawa, où nous entendrons la Commission de réforme du droit.

Je vous remercie.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From Bell Telephone Ltd.:

Mr. J. V. Cyr;

Mr. P. Fenson.

From the Consumers' Association of British Columbia:

Mrs. Susan Burns.

De la Bell Téléphone Ltée:

M. J. V. Cyr;

M. P. Fenson.

De l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique:

M^{me} Susan Burns.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Monday, October 27, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le lundi 27 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, OCTOBER 27, 1980
(55)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

Witnesses: From the Law Reform Commission: Mr. F. Muldoon, Chairman; Messrs. B. Crane, C. Johnston, C. Marvin, F. Slatter and M. Bouchard.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Muldoon made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Law Reform Commission be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-22".*)

At 1:25 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 27 OCTOBRE 1980
(55)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Témoins: De la Commission de réforme du droit: M. F. Muldoon, président; MM. B. Crane, C. Johnston, C. Marvin, F. Slatter et M. Bouchard.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Muldoon fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Commission de réforme du droit soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-22».*)

A 13 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, October 27, 1980

• 1105

[Text]

The Chairman: Order. We are continuing our reference into regulatory reform.

We are very happy to have with us today the Law Reform Commission, headed by Mr. Francis C. Muldoon.

Mr. Muldoon, perhaps you could introduce to us the members of your group today. Then you are going to make a statement to us, and then we can turn to the questions and you can tell us where you have internal disagreements and what we should be doing in regulatory reform, as well.

Mr. Francis C. Muldoon, Q.C. (Chairman, Law Reform Commission of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to be here with you today for this informal consultation, as was confirmed by you in your letter of August 20 last.

Accompanying me are some of the Commission's researchers and consultants in our administrative law project. They are Brian A. Crane, Q.C., Christopher C. Johnston, Mario Bouchard, Charles A. Marvin, and Frans F. Slatter.

I have a list for you, which I handed to the clerk, Mr. Chairman, of the commission's published and planned studies in administrative law. You will notice that in that list three reports to Parliament are shown, and they are Report 4, Expropriation; Report 13, Advisory and Investigatory Commissions; Report 14, Judicial Review and the Federal Court. I mention those three documents because they are reports to Parliament pursuant to Section 18 of the Law Reform Commission Act, and of all the documents listed, they alone represent the official recommendations of the Law Reform Commission.

Thus we are here for an informal consultation with you and not to present a submission or to make representations from the Law Reform Commission of Canada, simply because the commission has a statutory means of presenting its recommendations to Parliament, and of course this occasion does not provide those means. Rather, we are here to be of aid to the special committee insofar as we can, and to make our research and our consultants accessible to you. You will observe that the other commissioners, my colleagues, are not present, and that is because this is not a submission by the Law Reform Commission formally.

I can inform you that some of the suggestions expressed in your discussion paper dated August 1980 have also found expression in some of the commission's own discussion papers, which we call working papers. The commission's working papers are published to generate response from the public at

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Lundi le 27 octobre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre s'il vous plaît. Nous continuons aujourd'hui nos audiences sur la réforme de la réglementation.

Nous sommes très heureux d'avoir avec nous cet après-midi la Commission de réforme du droit, présidée par M. Francis C. Muldoon.

Monsieur Muldoon, vous pourriez peut-être nous présenter les membres qui vous accompagnent aujourd'hui. Vous allez ensuite nous faire des observations préliminaires et nous pourrions ensuite avoir une période de questions. Vous pouvez nous signaler les divergences de vue qu'il peut y avoir au sein de votre commission et nous indiquer ce que nous devrions faire en ce qui concerne la réforme de la réglementation.

M. Francis C. Muldoon, C.R. (président, Commission de réforme du droit du Canada): Merci, monsieur le président. Il me fait plaisir d'être avec vous aujourd'hui pour cette consultation non officielle, comme vous l'avez mentionné dans votre lettre du 5 août dernier.

Les personnes qui m'accompagnent sont des chercheurs et des conseillers de la Commission pour notre projet de droit administratif. Il s'agit de Brian A. Crane, C.R., Christopher C. Johnston, Mario Bouchard, Charles A. Marvin et Frans F. Slatter.

Monsieur le président, j'ai remis à votre greffier une liste des études publiées et des études en cours de la Commission dans le domaine du droit administratif. Vous remarquerez que cette liste comprend trois rapports au Parlement: le rapport 4, L'expropriation; le rapport 13, Les commissions consultatives et les commissions d'enquête; le rapport 14, Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale. Je mentionne ces trois rapports parce qu'il s'agit de rapports au Parlement déposés conformément à l'article 18 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, et parmi tous les documents qui sont cités, ils sont les seuls à représenter les recommandations officielles de la Commission de réforme du droit.

Nous sommes donc avec vous aujourd'hui pour une consultation non officielle et non pour présenter un mémoire ou les points de vue officiels de la Commission de réforme du droit du Canada, simplement parce que la commission dispose d'un moyen statutaire de présenter ses recommandations au Parlement et que, bien sûr, cette rencontre ne fournit pas ce moyen. Nous sommes donc ici pour apporter au comité spécial toute la collaboration dont nous sommes capables, et pour mettre nos recherches et notre expertise à sa disposition. Vous remarquerez que les autres commissaires, mes collègues, ne sont pas ici avec moi, et cela est dû au fait que nous ne sommes pas ici pour présenter l'opinion officielle de la Commission de réforme du droit.

Je puis vous dire que certaines des propositions énoncées dans votre document d'étude du mois d'août de 1980 se retrouvent également dans certains documents de travail de la Commission. La Commission publie ces documents de travail pour susciter une réaction chez le public en général, et surtout

[Texte]

large, and particularly from knowledgeable interested groups or persons. Working papers express the commission's tentative recommendations for testing before we embark on a report to Parliament. Wherever in this informal consultation we can identify the commission's tentative recommendations bearing on matters of interest to the special committee, we shall do so. Apart from that, we shall speak as interested persons in our individual capacities. Each of us is at your service and we are prepared to proceed with this informal consultation.

I may mention that we have extra copies of our working paper 25, on administrative agencies, which are in possession of your clerk.

The Chairman: Good.

Just by way of general comment, do you want to address yourself to any of the suggestions we have made? We have had a chance to review your brief. Are there any opening comments you want to make before we get into questioning?

Mr. Muldoon: We were not quite sure how to proceed this morning, so we gathered together in advance of coming here and some of us have prepared some responses to the suggestions in your discussion document. But we understood you might perhaps have wanted to hone in, if you will, on three or four larger questions than those. As I say, we are at your disposition. Some of us are prepared to respond to some of the suggestions in the discussion document, if you wish.

The Chairman: Mr. Anguish has just indicated to me he might be interested. If there are particular points you want to make, you could start out on those. That way we would be assured of learning your major messages, to start with. Then there will certainly be a lot of questions we will have about other areas as well—unless you would prefer that we start the questions.

Mr. Brian A. Crane, Q.C. (Barrister of Gowling Henderson, Ottawa, Law Reform Commission of Canada): Mr. Chairman, I could perhaps give a couple of very general observations at this stage.

The Chairman: Fine.

Mr. Crane: The Administrative Law Project started quite a number of years ago—about six years ago, I think it was—and at that time I think there were several perceptions which have been reinforced by the special agency studies which have been made by the commission's researchers. We have had about nine of these special studies into each agency.

• 1110

Those perceptions were first of all that the regulatory process—or I should say, the administrative board process; because we did not confine ourselves to regulatory boards—suffered from some general defects. One of those defects was that there was a certain lack of communication which manifested itself between the boards and the permanent governmental bodies, and between the boards and their special publics. There did not seem to be a really healthy give-and-take relationship, in many cases. There was a sense of isolation, a sense of defensiveness, and so on. I think the general

[Traduction]

chez les groupes ou personnes qui ont une expertise particulière. Les documents de travail de la Commission énoncent les recommandations provisoires de la Commission afin de les tester avant de les inclure dans son rapport au Parlement. Au cours de cette rencontre non officielle, toute les fois que nous pourrions identifier des recommandations provisoires de la Commission qui ont un impact sur les questions qui intéressent le comité spécial, nous le ferons. Outre cela, nous exprimerons les opinions personnelles de personnes intéressées. Chacun d'entre nous est à votre disposition et nous sommes maintenant disposés à échanger des idées avec vous à titre non officiel.

Je pourrais mentionner que nous avons apporté des copies supplémentaires de notre document de travail numéro 25 sur les organismes administratifs, que j'ai remis à votre greffier.

Le président: Très bien.

Aimeriez-vous faire des commentaires généraux sur les propositions que nous avons faites? Nous avons eu l'occasion de lire votre document. Aimeriez-vous faire des observations préliminaires avant de passer aux questions?

M. Muldoon: Nous n'étions pas très sûrs de la procédure que nous allions suivre ce matin, et nous avons donc rassemblé certaines réponses aux propositions que vous avez faites dans votre document de travail. Nous avons toutefois pensé que vous auriez peut-être aimé concentrer sur les trois ou quatre principales questions qui se posent. Comme je l'ai dit, nous sommes à votre disposition. Certains d'entre nous sont prêts à commenter certaines des propositions de votre document de travail si vous le souhaitez.

Le président: M. Anguish vient de m'indiquer que cela pourrait l'intéresser. Si vous désirez faire valoir certains points particuliers, nous pourrions commencer avec eux. De cette façon, nous serions assurés d'avoir en commençant vos principales idées. Il y aura ensuite un grand nombre de questions sur d'autres sujets, à moins que vous ne préféreriez que nous commencions tout de suite avec les questions.

M. Brian A. Crane, C.R. (avocat de l'étude Gowling et Henderson, Ottawa, Commission de réforme du droit): Monsieur le président, je pourrais peut-être commencer par faire quelques observations très générales.

Le président: Très bien.

M. Crane: Le projet de droit administratif a été mis sur pied il y a environ 6 ans, je crois. A cette époque, je crois qu'il y avait diverses perceptions qui ont été renforcées par les études d'organismes spéciaux qui ont été faites par les chercheurs de la Commission. Nous avons eu environ 9 de ces études spéciales.

La première de ces perceptions était que le processus de réglementation—ou devrais-je dire le processus des organismes administratifs, parce que nous ne nous sommes pas limités aux organismes de réglementation—a certaines lacunes générales. La première est qu'il y avait un certain manque de communication qui s'est manifesté entre les commissions et les organismes gouvernementaux permanents, et entre les commissions et leur public particulier. Dans plusieurs cas, il ne semblait pas vraiment y avoir d'échanges fructueux. Il y avait un certain sentiment d'isolement, on était un peu sur la défensive, et ainsi

[Text]

paper comes to grips with that problem and isolates a number of themes.

One of those themes is that the administrative bodies have to be accountable to Parliament, to the federal government permanent agencies, to the general public, in a much more systematic way than they have been before, and that the agencies themselves have to take the initiative in many cases and go out to the public and tell the public what they are doing in a much more systematic way. We felt if this were developed, the whole process would benefit.

That is just a very general observation. One of the reasons the Law Reform Commission got into this field was we felt the system did not seem to be working well, and there seemed to be antagonisms within the system which should be worked at.

The Chairman: A classic example being CP Air, EPA.

Mr. Crane: I think there are lots of classic examples. Certainly that was one where the provincial government felt strongly about it. I think in the field of transportation particularly this Hudson Janisch's special study revealed there were lots of tensions in the system. I do not think any of the bodies have been immune from this. I think in communications at some stages there have been confrontations between the federal bureaucracy and the agencies. I do not say this is not a bad thing and will not always exist, but where people do not understand their roles, that is when you waste time and the economy of the system is not working well.

The Chairman: Am I right in assuming your major recommendations here require a restructuring of the parliamentary committee system; that with the present way the committees operate there is no way we could cope with your recommendations?

Mr. Muldoon: I think not as presently structured. I think one could not cope with the kind of review recommendations we have made. One would have to space them out and phase them in a kind of orderly rotating way, it seems to us. But they might be dealt with by some of the standing committees of Parliament, of the House of Commons.

The Chairman: Which are not functioning very well at the present time, according to a lot of commentators and a lot of people who sit on them.

Mr. Muldoon: That of course is within the province of the House of Commons, I suppose—in some ways.

The Chairman: I notice you have recommended cutting down the size of the committees, having permanent members on them and permanent staff assigned to them.

Mr. Muldoon: Yes. We think it would be much better if the committees could develop among themselves a kind of expertise which would come, I think, only with experience; and if the committees themselves had a secretariat or a research staff to assist them.

The Chairman: Mr. Cook.

[Translation]

de suite. Je crois que le document général traite de ce problème et identifie un certain nombre de thèmes principaux.

L'un de ces thèmes est que les organismes administratifs doivent être responsables au Parlement, au Gouvernement fédéral, aux organismes permanents et au public en général d'une façon beaucoup plus systématique que dans le passé, et que les organismes eux-mêmes doivent prendre l'initiative dans plusieurs cas et s'adresser directement au public pour lui faire savoir d'une façon beaucoup plus systématique ce qu'ils font. Nous pensions que cela apporterait des avantages à l'ensemble du processus.

C'est une observation très générale. L'une des raisons pour lesquelles la Commission de réforme du droit s'est engagée sur ce terrain, est que nous pensions que le système ne fonctionnait pas très bien et qu'il y avait dans le système des forces antagonistes qui avaient besoin d'être examinées.

Le président: Un exemple classique est l'affaire CP Air, EPA.

M. Crane: Je crois qu'il y a un grand nombre d'exemples classiques. Cet exemple illustre certainement un des cas où le Gouvernement provincial avait des opinions très arrêtées. Je crois que dans le domaine particulier des transports, une étude spéciale de Hudson Janisch's a indiqué qu'il y avait beaucoup de tension dans le système. Je crois qu'aucun organisme n'y a échappé. Je crois que dans les communications, il y a eu à certains moments des confrontations entre la bureaucratie fédérale et les organismes. Je ne dis pas que ce n'est pas une mauvaise chose et que cela n'existera pas toujours, mais lorsque les gens ne comprennent pas leur rôle, c'est là que vous perdez du temps et que le système ne fonctionne pas bien.

Le président: Ais-je raison de penser que vos principales recommandations proposent une restructuration du système des comités parlementaires; que, de la façon que les choses se passent présentement, il est impossible que nous puissions appliquer vos recommandations?

M. Muldoon: Je ne crois pas que ce soit possible dans les structures actuelles. Je ne pense pas que vous pourriez appliquer les recommandations de révision que nous avons faites. Il faudrait les espacer dans le temps et les intégrer progressivement d'une manière ordonnée, il nous semble. Mais elles pourraient être traitées par certains comités permanents du Parlement ou de la Chambre des communes.

Le président: Qui ne fonctionne pas très bien à l'heure actuelle, d'après un grand nombre de commentateurs et un grand nombre de personnes qui siègent au sein de ces comités.

M. Muldoon: Je suppose que, dans un certain sens, cela est du domaine de la Chambre des communes.

Le président: Je remarque que vous avez recommandé de réduire la taille des comités, de nommer des membres permanents et de leur affecter un personnel permanent.

M. Muldoon: Oui. Nous pensons qu'il serait préférable que les comités développent en eux-mêmes un genre d'expertise qui ne peut, je crois, venir qu'avec l'expérience; en plus, les comités devraient avoir un secrétariat ou un personnel de recherche pour les aider.

Le président: Monsieur Cook.

[Texte]

Mr. Cook: Let us continue on this committee bit, gentlemen, because you are talking about an area—even in a year the amount of committee work we have been able to do within the number of committees we have sat on indicates to me the committee system is not doing the job it was set up to do.

On regulatory reform, can you see a regulatory agency committee reviewing—and I think you said, on a periodic basis—not only regulations but the policy behind them. I get the distinct impression the problem with the CTC is the failure, again, of clear Cabinet policy direction. Certainly with the CRTC I would suggest the war between the Department of Communications and the CRTC is based on basically the same thing. What you really want is clearer job definitions, set out at the time, for each one of these things, and clear policy directions—which some of them do not seem to have.

• 1115

Are we in agreement so far?

Mr. Crane: Yes, I think so.

Mr. Cook: Hit me over the head if you disagree, gentlemen.

Mr. Muldoon: May I just intrude and say I am looking around when you ask if we are in agreement so far, because as I tried to say in my opening statement, we are here to speak to you as individuals and we may or may not be in agreement. It is not the Law Reform Commission speaking.

Mr. Cook: Perhaps what I should have said is if anybody disagrees, or does anybody disagree.

Realistically, can you see cabinet being forced into a situation where they will give clear policy direction, or where a committee of the House could demand from a minister clear policy directions for a regulatory agency? I have some doubts in a practical sense whether you can force government to operate in that kind of an efficient manner—whether it is Conservative or Liberal, I might add.

The Chairman: Mr. Johnston, I think, will have something to say about that.

Mr. Christopher C. Johnston (Johnston and Bouchard, Ottawa): One of the things I noticed in going over the suggestions—which I might say were very thorough and excellent, a very comprehensive treatment of the subject; we all felt that . . .

Mr. Cook: If I may add a word there, sir, I think probably this committee has the best staff of any committee on the Hill.

An hon. Member: Hear, hear.

Mr. Johnston: I congratulate you. Actually, if we could just dedicate these people, whoever they are, to your other committees, the system might . . .

[Traduction]

M. Cook: Messieurs, continuons un peu à parler des comités parce que la quantité de travail que nous pouvons faire en comités au cours d'une année, à cause du trop grand nombre de comités dont nous devons faire partie, m'indique que le système des comités ne fait pas le travail pour lequel il a été conçu.

Sur la question de la réforme de la réglementation, pensez-vous qu'un comité des organismes de réglementation pourrait réviser—et je pense que vous avez parlé d'une certaine périodicité—non seulement les règlements mais les politiques qui les soutendent? J'ai la nette impression que le problème, avec la CTC, est encore une fois l'absence d'énoncés de politique clairs émanant du Cabinet. En ce qui concerne le CRTC, je crois certainement que le conflit qui existe entre le ministère des Communications et le CRTC est fondé sur la même chose. Ce qu'il faut réellement, ce sont des mandats définis plus clairement, et des énoncés de politique clairs, ce qui semble manquer à certains d'entre eux.

Sommes-nous d'accord jusqu'à ce point?

M. Crane: Oui, je le pense.

M. Cook: Poussez un cri si vous n'êtes pas d'accord, messieurs.

M. Muldoon: Permettez-moi d'interrompre un instant pour dire que je jette un coup d'œil autour de moi lorsque vous demandez si nous sommes d'accord jusqu'à ce point, parce que j'ai essayé de vous dire dans mes remarques préliminaires que nous sommes ici pour exprimer des opinions personnelles et il est possible que nous ne soyons pas toujours d'accord entre nous. Ce n'est pas la Commission de réforme du droit qui parle.

M. Cook: J'aurais dû dire si quelqu'un n'est pas d'accord.

D'une façon réaliste, pouvez-vous concevoir que le Cabinet sera placé malgré lui dans une situation où il devra donner des énoncés de politique clairs, ou une situation où un comité de la Chambre pourrait demander à un ministre des énoncés de politique clairs pour un organisme de réglementation? Au point de vue pratique, je ne sais pas s'il est possible de contraindre un gouvernement à fonctionner d'une manière aussi efficace, qu'il soit Conservateur ou Libéral.

Le président: Je crois que M. Johnston a un commentaire à faire à ce sujet.

M. Christopher C. Johnston (Johnston et Bouchard, Ottawa): L'une des choses que j'ai remarquées à la lecture des propositions, que j'ai d'ailleurs trouvées excellentes et qui traite le sujet d'une manière très exhaustive, est que nous avons tous trouvé que . . .

M. Cook: Si vous me permettez d'ajouter un mot, monsieur, je crois que ce comité a probablement le meilleur personnel qui existe dans tous les comités de la colline.

Une voix: Bravo, bravo.

M. Johnston: Je vous félicite. En fait, si nous pouvions simplement prêter ces gens, quels qu'ils soient, à vos autres comités, le système pourrait peut-être . . .

[Text]

The Chairman: Watch it; we want to keep them here.

Mr. Johnston: But it seems to me you cannot isolate these topics one from the other. You mentioned the parliamentary committee system working in a more efficient manner to review the work of the agencies, and you also mentioned—those were the subjects of different suggestions. First of all, starting with the parliamentary committee system, our view was that the committee should be bolstered at least to the extent where periodically it can do a thorough review of the agency on the basics, the way the agency is carrying out its mandate expressed in the legislation, whether the field in which it is operating is still one that even requires regulations—that fundamental an inquiry.

In discussing this among ourselves we were wondering how often that kind of review should take place, and we settled on a period of perhaps every three years. What should trigger that review? We did not think sunset clauses in legislation were the right method of doing that. Frans Slatter, whose paper you have, can speak to that in more detail. Where we felt the ball should rest initially was with the agencies themselves. They should have to perform, let us say every three years, a very fundamental review of what they are doing, and they should be given some sort of framework within which that review should take place.

For example, they should have to examine the regulations to see whether they are still meaningful. They should have to look at their track record up to that point to see whether what they are doing is in conformity, in their view, with their original mandate. They should have to assess present circumstances, the environment within which they are working, to see whether that environment is still relevant. That kind of fundamental review should be undertaken by the agency.

We thought there should not be a special committee established to review all agencies; the existing committees, because of the expertise they have built up, should be the place where these reviews take place. But we felt the review should be an open review and should involve hearings, the procedure should permit the regulated industry to make representations, the public interest groups, anybody who wanted to. But the primary document to which they would be speaking would be the comprehensive review undertaken by the agency itself. Needless to say, the agency members would be called as well.

• 1120

Mr. Cook: May I ask you if you would favour cross-examination by the private sector of public officials?

Mr. Johnston: In that process? Yes, I would, because I think you would get a more in-depth, less fuzzy review.

Mr. Cook: The next question, gentlemen. I note you seem to favour the elimination of appeals to Cabinet. Is that a practi-

[Translation]

Le président: Attention, nous voulons les garder ici.

M. Johnston: Mais il me semble que vous ne pouvez pas séparer ces questions les unes des autres. Vous avez dit que le système des comités parlementaires devrait travailler d'une manière plus efficace dans la révision des travaux des organismes et vous avez également dit—diverses propositions ont porté là-dessus. Premièrement, à commencer par le système des comités parlementaires, nous sommes d'avis que les comités devraient être renforcés jusqu'au point où ils pourraient, périodiquement, faire un travail de révision en profondeur d'un organisme sur les questions fondamentales, sur la façon dont l'organisme s'acquitte du mandat que la loi lui confère, sur la question de savoir si le domaine dans lequel il fonctionne exige toujours une réglementation. Une enquête en profondeur.

Lorsque nous en avons parlé entre nous, nous nous sommes demandés quelle devrait être la périodicité de ce genre de révision, et nous nous sommes plus ou moins entendus sur une périodicité d'environ 3 ans. Qu'est-ce qui devrait déclencher un processus de révision? Nous avons pensé que les dispositions législatives crépusculaires n'étaient pas la bonne façon de le faire. Frans Slatter, qui a rédigé le document que vous avez, pourra vous en parler plus en détail. Nous avons pensé que les organismes eux-mêmes devraient être les premiers à avoir cette responsabilité. Ils devraient faire, disons tous les 3 ans, une révision fondamentale de leurs activités et ils devraient être munis d'un genre de cadre à l'intérieur duquel ils pourraient faire cette révision.

Par exemple, ils devraient examiner les règlements pour voir s'ils sont toujours actuels. Ils devraient examiner le travail accompli jusqu'à ce point pour voir si leur activité est toujours conforme, à leur avis, à leur mandat initial. Ils devraient évaluer les circonstances du moment, le milieu dans lequel ils travaillent, pour voir s'il est toujours pertinent. L'organisme devrait entreprendre une révision en profondeur de cette nature.

Nous ne pensons pas qu'il devrait y avoir un comité spécial chargé de faire la révision de tous les organismes. Les comités qui existent à l'heure actuelle, à cause de l'expertise qu'ils ont acquise, devraient être chargés de ces révisions. Nous pensons que ces révisions devraient être faites publiquement, qu'il devrait y avoir des audiences, que la procédure devrait permettre aux industries réglementées de faire des représentations, de même que les groupes particuliers et toute personne intéressée. Mais un document de base qui servirait aux discussions devrait être la révision complète faite par l'organisme seraient également appelés.

M. Cook: Puis-je vous demander si vous êtes d'accord avec le contre-interrogatoire des fonctionnaires du gouvernement par le secteur privé?

M. Johnston: Dans ce processus? Oui, parce que je pense que vous obtiendriez ainsi une révision plus complète et moins vague.

M. Cook: La grande question, messieurs. Je remarque que vous semblez favoriser l'élimination des appels au Cabinet.

[*Texte*]

cal suggestion? I am curious about what some of your individual views would be.

Mr. Charles A. Marvin (Former Administrative Law Project, L.R.C.): There was quite a spectrum of views within the Law Reform Commission on that, and the response that came out in the general working paper was one which fitted in with the general philosophy of the working paper more than it necessarily reflected a spectrum of views. It is recognized that in keeping with accountability and responsible government there should be appropriate connections, needless to say, between the Cabinet and what various agencies, including regulatory agencies of the government, are doing. However, in light of two or three débâcles, or perceived débâcles, great concern had been shown about appropriate procedures for making sure the different interests involved were taken account of. It is more in response to this that people working for or members of the Law Reform Commission are in accord that something needs to be done to improve things.

Mr. Cook: Are you talking about approval of the process at the Cabinet appeal level—in other words, a little more open at that level, so it serves more as an appeal court than an arbitrary decision being made by Cabinet without input and without reasons why they have done this or that? Is that what you are saying?

Mr. Marvin: Part of what you are saying is what we said. Of course, what would be ideal would be in a general way to have policy clear enough towards the beginning of given hearings or given policy set-ups so directives can be given to the heads and members of agencies who have to make the decisions in the regulatory process. However, there are circumstances in which either basic issues or lobbying interests or the like do not come to the light of day until hearings have already commenced. In those circumstances we talk about the possibility of a mechanism being introduced, of some sort of stop order or something like that, or a time period being given within which the Cabinet or the responsible minister could act to try to clarify policy along with agency members.

Finally, of course, the ex post facto type of thing: now here clearly one would not want to wipe out the type of final appeals to individual ministers or to the Cabinet which are likened, by vague analogy or closer analogy, to the prerogative or mercy. But here we are not talking about the business or regulatory type of thing as much as we are about court cases involving immigration, et cetera.

Mr. Cook: I do not know about that. It seems to me CP Air did not receive much mercy.

The Chairman: We do not have our Halifax people here today.

Mr. Muldoon: I have a different view of some of these things.

[*Traduction*]

Cette proposition est-elle réalisable? Je serais intéressé à connaître votre opinion là-dessus.

M. Charles A. Marvin (Anciennement conseiller du projet de droit administratif, C.R.D.): Il y avait une grande diversité d'opinions au sein de la Commission de réforme du droit sur cette question, et la réponse qui a été donnée dans le document de travail général cadrerait bien avec la philosophie générale du document de travail, plutôt que de refléter fidèlement toute une gamme d'opinions. Nous reconnaissons que pour maintenir l'imputabilité et la responsabilité du gouvernement il devrait exister des liens appropriés, évidemment, entre le Cabinet et les divers organismes de réglementation du gouvernement. Toutefois, à la lumière de deux ou trois débâcles, ou de ce qui a été perçu comme des débâcles, les procédures qui permettraient de faire en sorte que les différents intérêts concernés sont pris en considération ont suscité beaucoup d'inquiétude. C'est plus en réponse à ces préoccupations que les gens qui travaillent pour la Commission ou les membres de la Commission de réforme du droit s'accordent pour dire qu'il est nécessaire de faire quelque chose pour améliorer la situation.

M. Cook: Parlez-vous de l'approbation du processus au niveau d'un appel au Cabinet? En d'autres termes, un peu plus d'ouverture à ce niveau, pour qu'il fasse plus fonction d'une cour d'appel, plutôt que le Cabinet prenne des décisions arbitraires sans connaître toutes les données du problème et sans expliquer ses décisions d'aucune façon. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Marvin: En partie. Bien sûr, l'idéal serait d'avoir en général des politiques suffisamment claires au début des audiences pour que des directives claires puissent être données aux dirigeants et membres des organismes qui doivent prendre des décisions dans le processus de réglementation. Toutefois, il y a des circonstances où les questions fondamentales ou les parties intéressées ne sont connues qu'après le début des audiences. Dans ces cas, nous avons envisagé la possibilité de créer un mécanisme d'arrêt qui donnerait au Cabinet ou au ministre responsable un certain temps pour clarifier la politique avec les membres de l'organisme.

Enfin, bien sûr, la révision ex post facto: il est clair je pense qu'il ne faut pas faire disparaître tout genre d'appel de dernier ressort au ministre ou au Cabinet qui peuvent être associés de près ou de loin avec la prérogative. Toutefois, dans ce cas, nous ne parlons pas tellement des industries ou des activités de réglementation mais plutôt des affaires judiciaires portant sur des questions d'immigration et des questions semblables.

M. Cook: Je ne sais pas ce qu'il en est. Il me semble que CP Air n'a pas reçu beaucoup de sympathie.

Le président: Nos gens d'Halifax ne sont pas là aujourd'hui.

M. Muldoon: J'ai une opinion différente sur certains de ces points.

[Text]

The Chairman: We would like to hear these views. They would be very helpful to us. We are obviously wrestling with this the way you have wrestled.

Mr. Marvin: I am very strongly opposed to any general rule. In other words, I do not think there should be appeals to Cabinet, or Cabinet directives, as a general policy. They should be looked at in each particular case.

I think all of us feel if you do away with Cabinet appeals, you should put in their place the directive power. It is a much less disruptive type of process. I think the big problem with the Cabinet appeal is that it is a very abrupt, peremptory way of dealing with a case which may have gone on before a commission for months, on which everybody had their say, the commission retired, it considered the decision for six weeks or so, it came up with a reasoned decision, there is an appeal to Cabinet, and bang: the whole thing is reversed. That is a very disheartening type of thing to happen, not only to the individuals involved in the process but to the commission itself, and I think it should be minimized.

• 1125

I do not think the world would come to an end if Cabinet appeals were eliminated entirely, but if that were ever done, you would have to have the power for Cabinet to direct a general policy and you would have to have the power for Cabinet to move in and say, stop your hearing. We are reconsidering the policy. We will be coming out with a policy directive within 30 days or something of that sort.

Mr. Mario Bouchard (Consultant, Law Reform Commission of Canada): I think the working paper on this point has to be referred to in very different parts to see the whole logic of the structure that was put forward in the working paper. First of all, the commission calls for clear policy mandates and statutes. Secondly, it calls for mandates, when they cannot be clear at the first point and they are made precise through regulations or things like that, or through habit, by the agency or by the government, to be made precise within the legislation, when this becomes feasible. It proposes to give to Cabinet or ministers the power to issue directives and to issue stop orders when directives are coming a bit too late to intervene in a specific case. It allows the agency to go to Cabinet to ask for clarification of the directive. It allows for public consultation on directives.

When you look at all that, government, it was thought, has had all the opportunities it needs to make its policy known. The only reason possibly left for it to want to control through the mechanism of appeal *ex post facto* is the fact that the agency, through ignorance, negligence, or bad will, has decided not to apply the policy as it should have been applied; in which case, strictly speaking, you are not even talking of the necessity of a power of appeal. You are talking of the necessity for Cabinet to be able to break, if you will—excuse the

[Translation]

Le président: J'aimerais bien que vous l'exprimiez. Elle pourrait nous être très utile. Nous sommes évidemment aux prises avec ces questions, comme vous l'avez été.

M. Marvin: Je suis fermement opposé à toute règle générale. En d'autres termes, je ne pense pas que la politique générale devrait prévoir les appels au Cabinet ou des directives du Cabinet. Je crois qu'il faut examiner les circonstances particulières de chaque cas.

Je crois que nous pensons tous que si vous éliminez les appels au Cabinet, ceux-ci devraient être remplacés par le pouvoir de donner des directives. C'est un processus beaucoup plus normal. Je crois que le principal problème, en ce qui concerne les appels au Cabinet, est que c'est une façon très brutale et très préemptoire de traiter une affaire qui peut avoir été étudiée par une commission pendant des mois, sur laquelle tous et chacun ont pu faire connaître leur opinion, pour laquelle la commission a délibéré pendant 6 semaines ou quelque chose du genre, et a rendu une décision motivée, il y a ensuite un appel au Cabinet, et boum: toute l'affaire est rejetée. C'est une chose très décourageante, non seulement pour les personnes impliquées dans le processus mais également pour la commission elle-même, et je trouve que ce genre de situation devrait être évité le plus possible.

Je ne crois pas que l'élimination des appels au Cabinet serait la fin du monde, mais si cela était fait, il serait nécessaire de donner au Cabinet le pouvoir de donner des directives de politique générale et le pouvoir d'intervenir pour arrêter une audience pour le motif que la politique serait en train d'être révisée et qu'il y en aurait une nouvelle dans 30 jours ou quelque chose du genre.

M. Mario Bouchard (conseiller, Commission de réforme du droit du Canada): Je crois qu'il faut examiner toutes les diverses parties du document de travail sur ce point pour comprendre la logique sous-jacente à l'ensemble du document de travail. Premièrement, la Commission préconise l'établissement de mandats et de lois clairs. Deuxièmement, elle préconise des mandats, dans les cas où ils ne peuvent pas être établis clairement initialement et qu'ils sont précisés par la suite par des règlements ou quelque chose du genre, ou par la pratique de l'organisme ou du gouvernement, énoncés clairement dans la législation dès que cela devient possible. Elle propose de donner au Cabinet ou aux ministres le pouvoir de donner des directives et d'arrêter les procédures lorsque les directives sont susceptibles d'arriver un peu trop tard pour être applicables dans un cas particulier. Elle permet aux organismes de demander au Cabinet des éclaircissements au sujet d'une directive. Elle permet la consultation du public sur les directives.

A la lumière de tout cela, on pourrait penser que le gouvernement a eu toutes les occasions possibles de faire connaître ses politiques. La seule explication possible qui reste pour expliquer le contrôle *ex post facto* que le Cabinet veut exercer par la procédure des appels est en fait que l'organisme, par ignorance, négligence ou mauvaise foi, a décidé de ne pas appliquer la politique qu'il aurait dû appliquer, et dans ce cas, à strictement parler, il n'est même pas nécessaire d'avoir ce pouvoir d'appel. Il est nécessaire de prévoir dans ce cas que le

[Texte]

translation from the cassation process which exists in France—to break the decision and refer it back to the agency, so the decision is made again by the agency, but this time with a decision which says these are the factors which you did not take into account and which you should have taken into account.

So you have a structure which in practice, if government puts its mind to it, allows policy to be controlled by Cabinet, by the minister, or whoever political control rests with. It allows also for the agency to be seen as the centre of delegation of that power which is being exercised, not being the mere instrument, the mere puppet of the government. So this structure is interesting in that it allows this control to be exercised and at the same time public confidence in the agencies to be restored in certain cases.

Mr. Frans F. Slatter (Consultant, Law Reform Commission of Canada): On the matter of executive appeals or Cabinet appeals, I have always seen the problem there as being one of the level of generality at which you want the Cabinet to intervene in the process, because my own personal feeling is the executive is entitled, because of their mandates from Parliament and eventually from the people, to impose policies in some of these areas. The problem with an appeal is they impose it in individual cases. I think it is a much more appropriate process if they impose the policies in a more general way by directives and then leave the individual decisions up to the agencies, because one of the reasons why the agencies are given powers of this sort to start with is it is seen as being inappropriate for the government to be dealing with individual cases. The best example is perhaps things like TV licenses, where it is not seen as being appropriate for the government to say to somebody, you will give a TV license to my good friend Joe Smith. Rather, they should be coming in at an earlier stage and saying to the commission, we feel as a general rule there should be Canadian ownership of TV stations, or that sort of thing. The way I see it is they should be restricted to more general imposition of policy, rather than being allowed to get down to individual cases through an appeal mechanism.

[Traduction]

Cabinet puisse casser, un peu comme le fait la Cour de cassation en France, de casser la décision et de renvoyer le dossier à l'organisme pour qu'il reconsidère sa décision, mais cette fois, on lui indiquerait les facteurs qu'il n'a pas pris en considération et qu'il doit prendre en considération lorsqu'il rend sa décision.

Vous avez ainsi une structure qui permet en pratique, si le gouvernement est vraiment décidé à le faire, le contrôle des politiques par le Cabinet, par le ministre, ou celui qui dispose du contrôle politique. Cela permet également à l'organisme d'être perçu comme le centre de la délégation du pouvoir qui est exercé, et non seulement comme le simple instrument, le pantin du gouvernement. Cette structure est donc très intéressante dans la mesure où elle permet l'exercice de ce contrôle tout en permettant le rétablissement de la confiance du public dans les organismes dans certains cas.

M. Frans F. Slatter (conseiller, commission de réforme du droit du Canada): Sur la question des appels au Cabinet ou au pouvoir exécutif, j'ai toujours pensé que le problème était une question du degré de précision auquel vous voulez que le Cabinet intervienne dans le processus, parce que mon opinion personnelle est que le pouvoir exécutif a le droit, en vertu du mandat que lui confère le Parlement et ultimement la population, d'imposer des politiques dans certains de ces domaines. Le problème, avec les appels, est qu'ils imposent ces politiques dans des cas particuliers. Je crois que le processus est beaucoup plus légitime s'il impose les politiques à un niveau plus général par des directives et qu'il laisse ensuite le soin aux organismes de trancher les cas particuliers, parce que l'une des raisons pour lesquelles ces organismes reçoivent des pouvoirs de cette nature au départ, est que l'on considère qu'il n'est pas opportun que le gouvernement tranche des cas particuliers. Le meilleur exemple de cela est peut-être la question des licences de télévision, où l'on considère qu'il n'est pas opportun que le gouvernement dise à quelqu'un, vous allez donner une licence de télévision à mon bon ami Joe Smith. Il devrait plutôt intervenir au début du processus pour dire à la commission: nous pensons que, d'une façon générale, les postes de télévision devraient être possédés par des Canadiens ou quelque chose du genre. D'après moi, ils devraient se limiter à des énoncés de politique généraux, plutôt que de trancher des cas particuliers par le mécanisme des appels.

• 1130

The Chairman: Could I ask a supplementary here? Just take the EPA and CP Air case. What type of policy directive would the government have given, say prior to the hearing? Having received notice of the hearing or the application, what type of policy directive would you—how would you have worded it? The agencies to be restored in certain cases.

Mr. Bouchard: Obviously, in that case, both airline companies which were present in front of the CTC put arguments forward as to what was desirable; what were the issues in the case; on what basis they should come to a decision. Obviously in this material reference to policies was made, maybe regionalization of airlines and things like that. It seems to me if the government felt strongly enough to intervene in the file, it must have had a reason. It could have been for reasons that

Le président: Pourrais-je poser une question? Prenez l'exemple de l'affaire EPA et CP Air. Quel genre de directives le gouvernement aurait-il pu donner, disons avant l'audience? Si vous aviez reçu avis de l'audience ou de la demande, quel genre d'énoncés de politique auriez-vous donnés, ou comment l'auriez-vous formulé?

M. Bouchard: Manifestement, dans ce cas, les deux compagnies aériennes qui se sont présentées devant la CTC ont présenté des arguments pour établir ce qu'elles considéraient comme souhaitable, pour établir les questions en litige et pour établir les critères sur lesquels la décision devrait être fondée. Elles ont évidemment essayé de se fonder sur les politiques, peut-être la régionalisation des transports aériens et des arguments de cette nature. Il me semble que si le gouvernement a

[Text]

were purely specific to that case, in which case I see no point in having agencies fielding the work of the Cabinet. It is flying in the face of the agency, which loses any kind of ascendancy over its clientele. Obviously, in this case, one factor very much in question was a policy of what degree of regionalization of airlines should be taken into account. I could very well have seen the government come back and say, in this circumstance we think you applied the regionalization policy not strongly enough, and in that type of *cassation* decision in the future we think you should take such factors into account more strongly, and we send back the decision for you to make.

Mr. Muldoon: But surely it would have been better to have a policy directive before the case arose; or failing that, as has been suggested in the working paper . . .

The Chairman: The policy directive being to the effect that thou shalt take into conseration and attach a great deal of importance to regionalism.

Mr. Muldoon: Quite so. It would have been better if there had been a directive before the case arose, but failing that, the paper suggests that once the case arose, it might have been a case for a stop order saying, hey—consider regionalization of airline services; this case is going to raise those issues, and here is our directive—before the parties even get into the case.

Mr. Marvin: What this means is if you get away with Cabinet appeals, there are certain things Cabinet could not do, and one of them was reversing the Bell Canada rate decision, which happened about four years ago, because it simply thought the increase was too high and it just said, well, politically this is unacceptable in Canada right now; we will reverse the regulatory agency. It could not do that, because that was really just a subjective judgment.

The Chairman: And no policy directive could have provided for that?

Mr. Marvin: No. They just said there was so much political impact to that decision. If we are to preserve it, that is obviously a very important consideration.

Another area in which this has surfaced quite extensively, as I am sure you are aware, is in appeals to individual ministers under the Aeronautics Act, where you have the Air Transport Committee making a decision on a helicopter operator in the Northwest Territories and then you have an appeal to the Minister of Transport; the Minister of Transport refers it to his department; and his department writes reasons to allow the appeal. There is a lot of political movement in there. Individual operators come up and say to the minister, look, give my guy a break, he is on the ground. And you get a decision. But there is a written decision in that case, and the minister writes reasons, and he says I am reversing the CTC for these reasons, and I suggest to the CTC they take these reasons into account in future cases. That at least is better than no reason at all.

[Translation]

jugé bon d'intervenir dans le dossier, il a dû avoir une raison. C'était peut-être pour des raisons tout à fait particulières à cette affaire, auquel cas je ne vois pas pourquoi on demanderait aux organismes de faire le travail du Cabinet. Cela fait perdre la face à l'organisme, qui perd sa crédibilité auprès de sa clientèle. Évidemment, dans ce cas, un facteur très important était la question du degré de régionalisation des transports aériens qui était souhaitable. Je conçois très bien que dans un cas comme celui-là, le gouvernement aurait pu dire: dans les circonstances, je crois que vous n'avez pas appliqué la politique de la régionalisation avec assez de fermeté et, à l'avenir, nous pensions que vous devriez tenir compte davantage de ces facteurs, et nous vous renvoyons donc le dossier pour que vous rendiez la décision appropriée.

M. Muldoon: Mais il aurait certainement été préférable d'avoir un énoncé de politique avant que l'affaire ne se présente, ou, à défaut, comme cela a été proposé dans le document de travail . . .

Le président: L'énoncé de politique aurait été que vous devez tenir compte de la politique de la régionalisation et lui accorder une grande importance.

M. Muldoon: Oui, exactement. Il aurait été préférable d'avoir une directive avant que le cas particulier ne se présente, mais à défaut, le document propose que, une fois l'affaire commencée, elle soit temporairement suspendue pour que la politique de régionalisation des services de transport aérien soit prise en considération et que le Cabinet établisse une directive avant même que les parties ne deviennent impliquées.

M. Marvin: Cela signifie que si vous éliminez les appels au Cabinet, il y aura certaines choses que le Cabinet ne pourra pas faire, et l'une d'entre elles serait le renversement de la décision sur les tarifs de la société Bell Canada, ce qui est arrivé il y a environ 4 ans, simplement parce que le Cabinet considérait que l'augmentation était trop élevée et il a simplement dit que politiquement cette augmentation était inacceptable au Canada à cette époque. Il ne pourrait pas faire cela, parce qu'il s'agit en fait d'une décision totalement subjective.

Le président: Et aucun énoncé de politique n'aurait pu éviter ce problème?

M. Marvin: Non. Ils ont simplement dit que la décision avait des conséquences politiques. Si nous devons le conserver, c'est évidemment une considération très importante.

Il y a un autre domaine dans lequel cela s'est manifesté d'une façon assez importante, et je suis certain que vous en êtes conscient, il s'agit des appels aux ministres particuliers en vertu de la Loi sur l'aéronautique, où vous avez le comité des Transports aériens qui rend une décision au sujet d'un pilote d'hélicoptères dans les Territoires du Nord-Ouest et vous avez ensuite un appel au ministre des Transports. Le ministre des Transports transmet le dossier à son ministère qui rédige des motifs pour faire droit à l'appel. Il y a beaucoup d'activité politique dans ce processus. Les pilotes viennent voir le ministre pour lui dire: écoutez, donnez-lui une chance, il est sans travail. Et vous obtenez une décision. Mais il y a des décisions motivées par écrit dans ce cas et le ministre dit: je renverse la décision de la CTC pour ces motifs, et je propose à la CTC de

[Texte]

Mr. Cook: My next question, gentlemen, deals with this whole area of policy you are talking about. When we talk about policy, now, we have been through a mess, I suggest, for about the last three years. It is part of the fight taking place between the Department of Communications and the CRTC. Under your view of things, the CRTC would be cut out of holding hearings to determine policy. It really is for the Department of Communications to determine policy, and it is the duty of the CRTC to carry out that policy. The same with any other regulatory agency—the Canadian Transport Commission. In other words, what you are suggesting, I believe, is that the regulatory agency, CTC, CRTC, or whatever, becomes much more of a quasi-judicial body only, rather than a policy-making body. And I am not so sure either one of them was set up—or that is their understanding of what their role is, as opposed to the department.

• 1135

Mr. Marvin: I do not think that is our position. I think it is misleading to say boards do not make policy under any system. The National Transportation Act is an example, where under Section 3 you have a host of policies set out, not all of them consistent with each other. It is a political statement of where the national transportation policy should go in this country. Within that, a host of policy decisions can be made.

I do not think it matters how precisely you lay it down in the statute, or try to, it will always be somewhat vague, there will always be political compromises when those policy principles are put in the House. Even in policy directives, there will be if's and but's. I think any tribunal is going to have a wide policy mandate, but I do not say it is not a mandate which should be reviewed by Parliament periodically and which should be subject to directives from Cabinet. That is perfectly clear. And I think we are all in favour of policy hearings by boards. The CRTC when they wanted to introduce cable television and they wanted to set up regulations went to the industry, went to the general public, and held hearings. And Mr. Johnston was very much a part of that actual process. I think it is an essential feature, to go to the public if the board is going to come out with a policy and say, this is what we have in mind.

Mr. Cook: Should it be the board or should it be the department?

Mr. Johnston: It seems to me the difficulty with applying the word "policy" in that sense is you draw a circle around something called policy and you say either it should be in the department or it should be in the CRTC. But I think the reality is there are areas of policy which it is much more appropriate for the board to deal with, simply because they are very much related or licensing and regulation processes. And

[Traduction]

tenir compte de ces motifs à l'avenir. C'est mieux qu'une décision qui n'est pas motivée du tout.

M. Cook: Ma question suivante, messieurs, porte sur le domaine des énoncés de politique dont vous venez de parler. Lorsque nous parlons des énoncés de politique, je crois que nous avons passé les trois dernières années dans une espèce de brouillard. Il s'agit en partie du conflit qu'il y a entre le ministère des Communications et le CRTC. D'après votre conception des choses, le CRTC serait empêché de tenir des audiences pour établir la politique. C'est au ministère des Communications qu'il appartient en fait d'établir les politiques et c'est le CRTC qui doit ensuite les appliquer. C'est la même chose avec tout autre organisme de réglementation, notamment, la Commission canadienne des transports. En d'autres termes, ce que vous dites, je crois, est que l'organisme de réglementation, la CTC, le CRTC ou un autre organisme, doit devenir plus un organisme quasi-judiciaire qu'un organisme d'établissement de politique. Et je ne sais pas dans quelle catégorie il tombe ou c'est du moins comme cela qu'ils conçoivent leur rôle, par opposition à celui du ministère.

M. Marvin: Je ne crois pas que soit notre position. Je crois qu'il peut être erroné de dire que les organismes ne font aucune décision de politique dans n'importe quel système. La Loi nationale sur les transports est un bel exemple d'un cas où, à l'article 3, vous avez toute une série de politiques qui sont énoncées, et elles ne sont pas toutes compatibles. Il s'agit d'un énoncé politique de l'orientation que les transports nationaux doivent prendre dans ce pays. À l'intérieur de ce cadre, un grand nombre de décisions de politique peuvent être prises.

Je ne crois pas que le degré de précision avec lequel vous l'énoncez ou vous essayez de l'énoncer dans la loi soit très important, parce qu'il sera toujours vague en quelque sorte, et qu'il y aura toujours des compromis politiques à faire quant au moment où ces énoncés de principes devront être présentés à la Chambre. Même dans les énoncés de politique, il y aura des si et des peut-être. Je crois que tout tribunal devra avoir un mandat assez large, mais je ne dis pas qu'il ne doit pas être révisé périodiquement par le Parlement et qu'il ne devrait pas être assujéti à des directives de la part du Cabinet. Cela est parfaitement clair. Et je crois que nous favorisons tous la tenue d'audiences par les organismes sur les questions de politique. Lorsque le CRTC a voulu introduire la télévision par câble et qu'il a voulu établir des règlements, il a consulté l'industrie et le public en général et il a tenu des audiences. M. Johnston a vraiment participé au processus. Je crois qu'il est essentiel que l'organisme consulte le public s'il doit énoncer ses projets dans une politique.

M. Cook: Est-ce l'organisme ou le ministère qui devrait le faire?

M. Johnston: Je crois que le problème qu'il y a avec le mot «politique» est que vous circonscrivez le sens de ce mot et vous dites ensuite que c'est le ministère ou le CRTC qui devrait l'avoir. Toutefois, je pense que la réalité est qu'il y a des domaines de la politique qui peuvent être traités de façon plus adéquate par l'organisme simplement par ce qu'elle se rapporte plus à des questions de licence et de réglementation. Et il

[Text]

there are larger, national issues, which it is probably more appropriate for the department to deal with. But certainly my own experience—and I am sure Mr. Crane will bear me out on this—is there are areas of policy it would have been inappropriate for the Department of Communications to deal with.

Mr. Cook: With the greatest respect, I do not think they think so.

Mr. Johnston: I am very aware, of course, of the controversy and a certain amount of tension which has existed over the years between the two. But I think even the hawks in the department do not see their policy role as totally comprehensive—in other words, that the CRTC can do nothing but decide applications. It just would not make sense. It would hamstring the agency.

Before I forget this, I just want to go back to a point we were discussing earlier. The Chairman, Mr. Peterson, asked how a policy directive could have been appraised in the EPA case. That raises a difficulty I see with that whole issue arising after a proceeding has begun. Even with our own recommendation that Cabinet be allowed to put a stop order on it, it seems to me once you move the ball over into the domain of the Cabinet, whatever direction they give the agency is going to have a very strong impact on the outcome. So they have really moved into a deciding role.

I am very attracted to Douglas Hartle's suggestion—I notice you have his publication here—where he says when that happens, his recommendation is that the Cabinet should not issue a stop order, but what they should do is issue an order which says your proceedings are now transformed from an adjudicatory proceeding to a recommending proceeding, and we in the Cabinet will make the final decision. I would find that much more attractive, because then everybody knows immediately—it does not interrupt the proceedings: the witnesses are produced, the evidence is produced, and so on; and it goes on. But you know it is now a recommending proceeding, and it put the ball squarely in Cabinet's lap. I find it quite an attractive alternative, in that situation.

• 1140

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

The Chairman: Mr. Crane, you do not really want to abolish appeals to the Cabinet in all circumstances. You have looked at the Bell rate increase and that sort of thing. Do you feel, if you do keep appeals to the Cabinet—hopefully they are limited in number—due process of law should be exercised during those appeals?

Mr. Crane: You should ask this fellow.

Mr. Marvin: I am a completely impartial observer.

I just want to correct my position. I would not be disappointed if you did abolish all appeals to the cabinet in that

[Translation]

il y a également des problèmes plus larges qui se présentent à l'échelle nationale qu'il est probablement préférable de laisser au ministère. Mais d'après mon expérience, et je suis certain que M. Crane m'appuiera sur ce point, il y a des domaines de politique qu'il n'aurait pas été opportun de confier au ministère des Communications.

M. Cook: Avec le plus grand respect, je dois dire qu'ils ne sont pas du même avis.

M. Johnston: Je suis bien au courant de la controverse, évidemment, et je sais qu'un certain climat s'est établi entre les deux au cours des années. Mais je pense que même les savants faucons du ministère ne pensent pas qu'ils ont le pouvoir exclusif d'établir les politiques. En d'autres termes, le CRTC ne pourrait rien faire d'autre que de statuer sur les demandes. Cela n'aurait pas de sens, car le CRTC serait pris dans un carcan.

Permettez-moi, avant de l'oublier, de revenir sur un point qui a été mentionné plus tôt. Le président, M. Peterson, a demandé comment il aurait été possible d'établir un énoncé de politique dans l'affaire EPA. Cela soulève la difficulté qui se présente lorsqu'un problème surgit après que les procédures sont commencées. Même en tenant compte de la recommandation que nous avons faite voulant que le Cabinet puisse arrêter les procédures à un moment donné, il me semble qu'une fois que la balle est rendue dans le camp du Cabinet, toute directive qu'il donnera à l'organisme aura certainement une influence considérable sur le résultat. Son rôle devient donc capital.

Je trouve que la proposition de Douglas Hartle présente beaucoup d'intérêt. Je crois que vous avez devant vous la publication dans laquelle il recommande que le Cabinet n'arrête pas les procédures, mais qu'il communique une directive informant l'organisme que les procédures sont transformées, qu'elles ne sont plus les procédures aboutissant à une décision et qu'elles deviennent des procédures aboutissant à une recommandation, et que le Cabinet prendra la décision finale. Je trouverais cette solution beaucoup plus attrayante parce que tous sauraient immédiatement que les procédures ne sont pas interrompues, les témoins se présentent, ils font leur déposition et ainsi de suite. Toutefois, vous savez que les procédures aboutiront à des recommandations et que c'est clairement le Cabinet qui prendra la décision finale. Je crois que, dans cette situation, c'est une solution de rechange très intéressante.

M. Cook: Merci, messieurs.

Le président: Monsieur Crane, vous ne voulez pas réellement abolir les appels au Cabinet en toutes circonstances. Vous avez examiné l'affaire des augmentations de tarifs de Bell Canada et ce genre de choses. Croyez-vous, si vous maintenez les appels au Cabinet, en espérant que leur nombre sera limité que ces appels devraient respecter les règles fondamentales du droit?

M. Crane: Vous devriez poser la question à mon voisin.

M. Marvin: Je suis un observateur totalement impartial.

Je voudrais simplement rectifier ma position. Je ne serais pas déçu si vos abolissiez tous les appels de cette nature au

[Texte]

form, provided you kept cabinet directives. I find the appeal process is—you are punching in the dark. You have no idea what the process is or who you are getting to or anything of that sort. There is a suspicion on the part of some members of the bar, the consumers' associations, and so on, that the department has an unusual and heavy impact in this situation, which it should not have, and so forth. So I want to correct my position. I certainly would not be disappointed if you did away with appeals entirely.

As to due process if they are to be retained, I think probably the most useful step would be a requirement to give written reasons for their decision. In other words, if there is a new policy, they are making the decision for reasons other than preference. If they like (A) over (B), or they think (A) has a better capacity to handle than (B) does, then I think those reasons should be enunciated. The very fact of having to write something down has a tremendous reformatory effect—just saying, this is what we are explaining is the effect of our decision. And it is misleading to say this is a political process. It is partly political and partly adjudicative, because there has to be a responsiveness at least to the positions which have been taken before the tribunal. So it seems to me Cabinet should at least give both parties—or there may be several parties—an opportunity to submit something in writing to the Cabinet, and those papers should be made available to the ministers and should not be predigested and not made not available to them.

The Chairman: Do any of your members feel strongly one way or another that we should either abolish appeals to the Cabinet completely or that we should retain them in certain limited cases?

Mr. Johnston: I agree with Mr. Crane that they should be abolished, except in the one instance where a policy directive has been issued or given and the agency has chosen either to ignore it or to misapply it in some way. So in that limited sense, I would support the retention of an appeal.

The Chairman: Any difference, or do you have unanimity on this point?

Mr. Bouchard: I would make the proviso again that I agree with the Cabinet taking the case in such circumstances, but again, though I can understand the reasons why it could not be done, I would prefer it if it were done in such a way that you would have Cabinet review instead of Cabinet appeal—a bit like the way the superior courts of this country exercise judicial review over the actions of administrative agencies. They do not take their decisions for them, but they tell them they should have taken those decisions in such a way rather than such another one, and refer back. I think at that level the cassation de système, as it is exercised by administrative tribunals in France, could be something which could be imitated.

Mr. Cook: Is that not really cosmetic, though? Really, are you not saying it goes to Cabinet and Cabinet says, "Well look, fellows, you have done it wrong. This is the new policy directive. Now go back and review the decision in view of this new directive." Why bother, when you know damn well the

[Traduction]

Cabinet, pourvu que vous mainteniez le pouvoir du Cabinet de donner des directives. Je trouve qu'avec la procédure d'appel vous tirez dans le noir. Vous ne savez pas en quoi consiste le processus ni ce que vous essayez de faire avec. Certains membres du barreau, les associations représentant les intérêts des consommateurs et ainsi de suite soupçonnent le ministère d'avoir une influence considérable et inusitée dans cette situation et ils pensent qu'il ne devrait pas l'avoir. Je veux donc corriger ma position. Je ne serais certainement pas déçu si vous éliminez complètement les appels.

Pour ce qui concerne l'application des règles fondamentales du droit, si les appels doivent être retenus, je pense que l'exigence la plus utile serait probablement celle qui exigerait des décisions motivées par écrit. En d'autres termes, s'il doit y avoir une nouvelle politique, il doit fonder ses décisions sur autre chose que des préférences. S'il préfère A plutôt que B, ou s'il pense que A peut faire mieux le travail que B, alors il devrait le dire. Le simple fait d'être obligé de mettre quelque chose par écrit a un pouvoir de réforme considérable. Le simple fait d'expliquer l'effet de notre décision. On se trompe en disant qu'il s'agit d'un processus politique. Il l'est partiellement et il est partiellement décisionnel, parce qu'il faut se montrer responsable au moins vis-à-vis les positions qui ont été prises devant le tribunal. Il me semble donc que le Cabinet devrait au moins donner la possibilité aux parties de présenter leur point de vue par écrit et ces documents devraient être mis à la disposition des ministres sans avoir été digérés et filtrés à l'avance.

Le président: Certains de vos membres ont-ils des opinions bien arrêtées sur la question de l'abolition des appels au Cabinet ou sur leur rétention dans certains cas limités?

M. Johnston: Je suis d'accord avec M. Crane pour dire qu'ils doivent être abolis, excepté dans le cas où un énoncé de politique a été donné et où l'organisme a décidé de ne pas en tenir compte ou de mal l'appliquer d'une façon ou d'une autre. Donc, d'une façon limitée, je retiendrais les appels au Cabinet.

Le président: Êtes-vous tous d'accord sur ce point?

M. Bouchard: J'aimerais exprimer une réserve: je suis d'accord pour que le Cabinet intervienne dans le cas mentionné mais encore une fois, et bien que je comprenne les raisons pour lesquelles cela ne peut pas être fait, je préférerais que ce soit fait d'une façon qui permettrait une révision plutôt qu'un appel par le Cabinet. Un peu à la façon dont les cours supérieures de ce pays exercent un pouvoir de surveillance judiciaire sur les actions des organismes administratifs. Ils ne prennent pas les décisions à leur place, mais ils leur disent qu'ils auraient dû rendre telle décision plutôt que l'autre et ils renvoient le dossier à l'organisme responsable. A ce niveau, je crois que la procédure de cassation qui est appliquée par les tribunaux administratifs en France pourrait être imitée ici.

M. Cook: Ne s'agit-il pas d'une simple question de forme cependant? Ne dites-vous pas en fait que le dossier doit aller au Cabinet et le Cabinet dit: «Écoutez, messieurs vous vous êtes trompés. Voici le nouvel énoncé de politique. Retournez à votre bureau et revoyez votre décision à la lumière de cette

[Text]

administrative agency is then going to come up with exactly the answer Cabinet would have given without going through the process?

Mr. Bouchard: I think we know damn well the process as it is exercised at the level of judicial review in many ways is as comestic as what we are proposing. The problem you are facing is a problem of public credibility. As curious as this may sound, our whole system of laws is very much based on appearances, and it seems to work very well like this. I would agree with you to a certain degree that it is trying to maintain appearances. But it just seems that maintaining this type of appearances also maintains a certain higher degree of credibility for the agency.

• 1145

Mr. Cook: Thank you. Agreed.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: It may not be fair to ask Mr. Crane this question, but I think it would be very helpful for the committee to receive his views on the recent Supreme Court decision on the Inuit Tapirisat and the Attorney General of Canada.

Mr. Marvin: In the combination of those two decisions, you get two points of view. The Federal Court of Appeal drew a line and they said the Cabinet was not isolated, it was not doing anything, shall we say, purely political, because we have the examples of several statutes where there are appeals, which are clearly judicial under provincial legislation, to provincial cabinets. In other words, it is set out that their rights can be deprived in those situations. It depends entirely on what the statute says.

The Supreme Court in its decision said in this case if was a purely political decision. What the Federal Court of Appeal said was it has a high political component, but there is nevertheless a basic minimum of fairness, at least up to the doors of the cabinet room. In other words, people should have an opportunity to have their arguments; they should exchange arguments; they should be able to comment; and that is about the extent of it. I do not think we had a complete success in the Federal Court of Appeal, by any means. They said up to that point there should be fair process. What goes on in the cabinet room is purely beyond review by the courts. It seems to me that was a sensible way out, but it did not find favour in the Supreme Court.

Mr. Muldoon: But that is because of the nature of the body, it seems to me, to which a petition may be taken. One might wonder whether the result would have been different if some other body had been the body; if it had not been the Governor in Council. It is on the nature of the Governor in Council that, I think, the decision was founded.

Mr. Marvin: I should point out one other thing which may not have come to your attention, and that is that there is, in Mr. Justice Estey's reasons for his judgment, reference to the

[Translation]

nouvelle directive.» Pourquoi vous donner tant de mal quand vous savez très bien que l'organisme administratif va revenir avec exactement la même décision que le Cabinet aurait rendue sans passer à travers tout ce processus?

M. Bouchard: Je pense que nous savons tous très bien que le processus qui est appliqué au niveau de la surveillance judiciaire est à plusieurs points de vue autant une question de forme que ce que nous proposons. Le problème que vous avez est un problème de crédibilité face au public. Cela peut vous sembler bizarre, mais tout notre système de lois est fondé en grande partie sur les apparences, et il semble fonctionner très bien. Je suis d'accord avec vous jusqu'à un certain point pour sauver les apparences. Mais il me semble que maintenir ce genre d'apparences maintient également un plus haut niveau de crédibilité pour l'organisme.

M. Cook: Merci. D'accord.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Il est peut-être injuste de poser cette question à M. Crane, mais je crois que le comité aurait grandement intérêt à connaître son point de vue au sujet de la décision récente de la Cour suprême dans l'affaire des Inuit Tapirisat et du Procureur général du Canada.

M. Marvin: Dans ces deux affaires, vous avez deux points de vue. La Cour d'appel fédérale a tracé une ligne de démarcation et elle a dit que le Cabinet n'était pas isolé, qu'il ne faisait rien, disons, de purement politique, parce qu'il y a un exemple de diverses lois provinciales qui prévoient des appels de nature clairement judiciaire aux cabinets provinciaux. En d'autres termes, il est prévu qu'ils peuvent privés de leurs droits. Cela dépend du libellé de la loi.

Dans sa décision, la Cour suprême a dit que dans cette affaire, il s'agissait d'une décision purement politique. Ce que la Cour d'appel fédérale a dit, c'est qu'il y avait un élément politique très important dans la décision mais que, néanmoins, il devait y avoir un minimum d'équité, au moins jusqu'à la porte du Cabinet. En d'autres termes, les gens devraient avoir l'occasion de faire entendre leurs arguments; ils devraient pouvoir échanger des arguments et faire des commentaires. C'est à peu près ce que cela veut dire. Je ne crois pas que nous avons eu un succès total en Cour d'appel fédérale, loin de là. Elle a simplement dit que, jusqu'à ce point le processus devrait être équitable. Ce qui se passe au sein du Cabinet est totalement à l'extérieur de la compétence des tribunaux. Il me semble que c'était une bonne façon d'en sortir, mais cette solution n'a pas été retenue par la Cour suprême.

M. Muldoon: Mais il me semble que c'est à cause de la nature de l'organisme qui doit recevoir la requête. On peut se demander si le résultat aurait été différent s'il s'était agi d'un autre organisme, s'il ne s'était pas agi du gouverneur en conseil. Je crois que la décision a été fondée sur la nature de l'institution que représente le gouverneur en conseil.

M. Marvin: Je voudrais souligner un autre élément qui vous a peut-être échappé, et c'est le fait qu'il y a, dans les motifs du juge Estey, mention du fait que si des droits sont supprimés

[Texte]

fact that if rights were being taken away by the decision, as it were—if it were an appeal from an immigration process—different considerations might apply. So it was only in the context of this type of case that it was essentially a regulatory appeal, as opposed to, say, an appeal involving individual rights. And I think that is an important thing to bear in mind.

Mr. Kane: It may be stating the obvious, but would you agree, in significance for the committee, that any change in this area will have to come about now through fundamental legislative change or amendment?

Mr. Marvin: No question.

Mr. Muldoon: Yes, now that the Supreme Court has spoken on it.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

Very simply put, the mandate of this committee is to ease the burden of regulation on the private sector. I suppose one of the ways to do that is to standardize the process by which regulations are set. I wonder if you could just give us a brief summary, maybe point by point, of what you see as a standardized process of setting regulation within the government, whether it be a regulating department or a regulatory agency.

Mr. Muldoon: You have approached that, I think, in your first suggestion in your discussion document. That suggestion seems to me to comprehend two situations: first, contemplating regulatory intervention through the establishment of new regulatory agencies; and second, contemplating regulatory intervention through the expansion of the jurisdiction of existing agencies. Your suggestion bore on consultation with interested groups and individuals, which of course would itself impose a burden on the private sector in terms of your mandate, but it might well be a burden which the private sector would gladly bear. To the extent that consultation with interested groups and individuals might have the effect of persuading the government not to establish a new regulatory agency, the burden on the private sector would be minimized, obviously, through avoidance.

But there is another aspect, and that is consultation with interest groups and individuals before the expansion or alteration of the regulatory scope of existing agencies. That was partly contemplated in Working Paper 25, *Independent Administrative Agencies* which you have before you. In Chapter Five of that paper we considered public-interest representation in rule-making. Actively seeking advice is not mentioned in those very words, but inducing effective participation is the subject of our recommendation 5.6, which is on page 193, or at 211 of the French language version. It was considered by the commission tentatively desirable to have formal rules imposing an obligation to consult, although whether one or several consultation procedures ought to be set up is not specified.

[Traduction]

par la décision, s'il s'était agi d'une décision en matière d'immigration par exemple, des principes différents auraient pu être appliqués. C'est donc dans le contexte particulier de cette affaire, où il s'agissait d'un appel d'un organisme de réglementation, par opposition, disons, à un appel qui porterait sur des droits particuliers. Je crois que c'est un élément qu'il est important de ne pas oublier.

M. Kane: Au risque de dire une chose évidente, seriez-vous d'accord pour dire qu'en ce qui concerne le sens de cette décision pour le comité, que tout changement dans ce domaine devra être fait par des modifications législatives fondamentales?

M. Marvin: C'est absolument certain.

M. Muldoon: Oui, maintenant que la Cour suprême s'est prononcée sur la question.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

En simplifiant à l'extrême, on peut dire que le mandat de ce comité est d'alléger le fardeau que les règlements imposent au secteur privé. Je suppose qu'une façon de la faire est de standardiser le processus d'établissement des règlements. Pourriez-vous nous indiquer brièvement, peut-être point par point, ce que vous concevez comme un processus standardisé d'établissement des règlements au sein du gouvernement, que ce soit par un ministère ou un organisme de réglementation.

M. Muldoon: Vous en avez parlé je crois dans la première proposition de votre document de travail. Cette proposition me semble viser deux situations: il s'agit soit d'intervenir dans le domaine des règlements par la création de nouveaux organismes de réglementation ou de le faire en étendant la compétence des organismes actuels. Votre proposition recommande la consultation des groupes et individus intéressés ce qui, bien sûr, imposerait également un fardeau au secteur privé du point de vue de votre mandat, mais il pourrait bien arriver que le secteur privé soit très heureux de supporter ce nouveau fardeau. Dans la mesure où les consultations avec les groupes et les individus intéressés pourrait servir à persuader le gouvernement de ne pas créer un nouvel organisme de réglementation, le fardeau imposé au secteur privé serait diminué par le fait même.

Il y a toutefois un autre aspect, et il s'agit de la consultation avec les groupes et individus intéressés avant d'étendre ou de modifier la compétence dans le domaine de la réglementation des organismes qui existent à l'heure actuelle. Cela a été envisagé en partie dans le document de travail n° 25, *Les organismes administratifs autonomes*, que vous avez devant vous. Au chapitre 5 de ce document, nous avons étudié la représentation de l'intérêt public dans le processus décisionnel. Le fait de rechercher activement des conseils n'est pas mentionné expressément, mais notre recommandation 5.6, énoncée à la page 193, ou à la page 211 de la version française, consiste à susciter une participation active. Il a semblé provisoirement souhaitable à la Commission d'avoir des règles expresses imposant une obligation de consultation, mais elle n'a pas précisé s'il devait y avoir une ou plusieurs procédures de consultation.

[Text]

Our recommendation 5.6 in the working paper, page 193 again, and 211 of the French-language version mentioned that: all interested groups should be allowed to participate.

From that point of view, the commission has tentatively recommended that there ought to be some sort of public consultation process, even to the extent of going out and drumming up response, advertising and motivating public response to rule-setting and rule-changing, and alteration of the rules by which regulatory agencies proceed.

The Chairman: Mr. Johnston.

Mr. Johnston: In my own view the first suggestions made in your discussion paper are critically important, because if somehow, before the whole juggernaut gets rolling—the regulatory juggernaut—you can get the kind of meaningful public sampling of opinion from the agency which proposes the regulations, you can get a study cost-benefit analysis—I do not mean necessarily the extensive analysis that is referred to, but some sort of analysis which will give the affected interests an indication of how the regulations are going to impact on them, all that procedure which is established is critical.

In answer, Mr. Anguish, to your question on whether it should be standardized, I think that might be a bit risky, because the agencies and the government departments deal in such different areas and in such different ways with those areas. But it seems to me the principles you set out in your discussion paper you cannot dispute: adequate notice, depending on the nature of the regulations proposed; adequate cost-benefit analysis, depending on the magnitude of the regulatory program being brought in. Those things are in my view extremely important.

I was very attracted as well to the idea of the regulatory calendar, some sort of annual or periodical publication which indicates all the regulatory initiatives which are going to be proposed, and through such a publication, allowing for checking or cross-referencing of affected interests. So they could say, gosh, if there is a safety regulation by the Atomic Energy Control Board in this area, it is going to affect us in this area, and these fellows are planning a regulation which is going to be directly contradictory to it. So what I am saying is not only do I support whole-heartedly the consultation and notice procedures, but I also support very strongly some sort of overview, some mechanism for an overview, so that somebody can look across the spectrum of the regulatory initiatives being proposed, spot the conflicts, and see whether too big a burden is being put on one particular sector of the economy.

Mr. Anguish: Under the area of consultation, one of the things we have talked about is each department or regulatory agency having a list of possible interveners and making that list public so others from the public who wish to intervene could have their name added to that list. Do you think that would be a useful thing for each department or regulatory agency to have?

[Translation]

Notre recommandation 5.6 du document de travail, page 193, et page 211 de la version française, recommande que tous les groupes intéressés aient l'occasion de participer.

De ce point de vue, la Commission a recommandé provisoirement qu'il y ait un processus quelconque de consultation du public, pouvant aller jusqu'au fait de susciter activement des réactions, de faire une certaine publicité et de chercher à motiver le public pour ce qui concerne l'établissement et la modification des règles, et la modification des règles selon lesquelles les organismes de réglementation fonctionnent.

Le président: Monsieur Johnston.

M. Johnston: D'après moi, la première proposition que vous faites dans votre document de travail est capitale parce que si vous pouvez obtenir de quelque façon, avant que toute la machine réglementaire se mette en branle, si vous pouvez obtenir un échantillonnage valable de l'opinion publique de la part de l'organisme qui propose les règlements, vous pouvez obtenir une analyse des coûts-bénéfices. Je ne parle pas nécessairement de l'analyse exhaustive qui a été mentionnée, mais un genre d'analyse qui donnera aux parties intéressées une indication des effets que les règlements pourront avoir sur eux, car toute cette procédure qui est établie est d'une importance capitale.

En réponse, monsieur Anguish, à votre question lorsque vous demandiez si le processus devait être standardisé, je pense que cela est peut-être un peu risqué, parce que les organismes et les ministères du gouvernement travaillent de façon très différente dans des domaines très différents. Mais il me semble qu'il n'est pas possible de contester les principes que vous énoncez dans votre document de travail: des avis adéquats, eu égard à la nature des règlements envisagés; des analyses coûts-bénéfices adéquates, d'après l'importance du programme de réglementation qui est mis en place. Ces choses sont, à mon avis, extrêmement importantes.

J'ai trouvé très intéressante, également, l'idée d'un calendrier de la réglementation, un genre de publication annuelle ou périodique qui indiquerait tous les projets de règlement qui vont être présentés, et, par cette publication, l'idée de vérifier ou de contre-vérifier les intérêts qui seront affectés par les règlements. Ils pourraient dire par exemple, si la Commission de contrôle de l'énergie atomique se propose d'établir un règlement sur la sécurité dans un certain domaine, ce règlement va avoir un effet sur nous dans ce domaine et ces gens se proposent d'établir un règlement qui sera en contradiction directe avec celui-ci. Alors, non seulement j'appuie avec enthousiasme l'idée de la consultation et des préavis, mais je favorise aussi fortement un genre de révision globale, qui permettrait à quelqu'un d'examiner toute la gamme des projets de règlement pour repérer les conflits et voir si un secteur particulier de l'économie n'est pas trop lourdement taxé.

M. Anguish: Au sujet de la consultation, l'une des choses qui ont été mentionnées est que chaque ministère ou organisme de réglementation devrait avoir une liste d'intervenants éventuels qu'il rendrait publique pour que les autres personnes qui pourraient être intéressées puissent faire ajouter leur nom à la liste. Pensez-vous que ce serait une mesure utile?

[Texte]

[Traduction]

• 1155

Mr. Johnston: For myself, I think that would be an excellent idea—any way in which that list can be kept informed without imposing too big a burden on the department or agency; some sort of periodic newsletter which would indicate the initiatives being planned. The CRTC, of course, as being the telecommunications side, does print up a telecommunications bulletin, which is sent out to anybody who wants it. It summarizes decisions, it indicates what is coming up, where proceedings are at, and so on. I think that is immensely useful.

It need not necessarily be a financial burden on the agency or government. I am sure the interest groups would pay the cost of subscribing to the publication.

Mr. Anguish: Would that be one of the things which could be standardized through all departments and agencies?

Mr. Marvin: I think when you are talking about economic efficiency, you have to get back to basics. The very fact of regulation builds in an enormous amount of inefficiency in the fact of public hearings and lawyers and the whole bit. It just is slow and cumbersome and expensive. You have no doubt heard from industry representatives the amount of time and effort they put into this system with, to their view, not so much in the way of reward.

It seems to me one of your recommendations is very important in this regard, and that is to have some sort of periodic accountability to Parliament, and meaningful accountability. Certainly one of the by-products of that process will be the agency will have to explain whether it has had delays, and why did this hearing go on for two or three years. Sometimes the decisions in matters are reserved for a year, or a year and half. Why? So focusing that in the public form will have a tremendously beneficial effect.

Really, one of the Law Reform Commission's perceptions—and I think there is unanimity on this—is that reform of the system in agencies has to come from within. Your agency people have to be motivated to bring about the reforms in the process. There is very little that can be done by legislating from without; very little indeed. So they have to be motivated. One of the great motivations would be to know they have to come to Parliament every three or four years, whatever the case may be, and they will really have to explain what was happening and why the system had been working and what was wrong with the legislation. I think that is absolutely crucial.

Mr. Anguish: Would it be beneficial to have a time limit placed on the decisions made after—I suppose a time limit placed on the amount of time for hearings and for the department or agency to come up with a recommendation?

Mr. Marvin: We have one example of that. The anti-dumping legislation has a provision that the decision must be within 90 days. That was put in because the General Agreement on Tariffs and Trade required it. So it has a precedent. Of course, it imposes quite a burden.

M. Johnston: En ce qui me concerne, je pense que c'est une excellente idée. Il faudrait tenir cette liste à jour sans imposer un fardeau trop lourd au ministère ou à l'organisme, peut-être un genre de circulaire périodique qui indiquerait quels sont les projets de règlement en cours de préparation. Le CRTC, bien sûr, dans le domaine des télécommunications, publie un bulletin de télécommunication qui est expédié à toute personne qui en fait la demande. Il résume les décisions, les événements qui vont se produire, l'état d'avancement des procédures et ainsi de suite. Je crois que ce bulletin est extrêmement utile.

Ce genre de bulletin n'impose pas nécessairement une charge financière à l'organisme ou au gouvernement. Je suis certain que les groupes intéressés seraient disposés à payer le prix d'un abonnement à ces publications.

M. Anguish: Serait-ce le genre de choses qui pourraient être normalisées dans tous les ministères et organismes?

M. Marvin: Je crois que lorsque vous parlez d'efficacité économique, il faut revenir aux principes de base. L'existence même des règlements entraîne beaucoup d'inefficacité par le fait des audiences publiques, des avocats et de toute l'affaire. Ce processus est simplement lent, encombrant et onéreux. Les représentants de l'industrie vous ont certainement dit qu'ils dépensent un temps et des efforts énormes avec ce système et que à leur avis, ils n'en retirent pas grand chose.

Il me semble que l'une de vos recommandations est très importante à cet égard: il s'agirait d'avoir un mécanisme d'imputabilité périodique devant le Parlement, et une imputabilité véritable. Un des sous-produits de ce processus sera certainement que l'organisme devra expliquer pourquoi il y a eu du retard et pourquoi telle ou telle audience a duré deux ou trois ans. Quelquefois, les décisions sont prises en délibéré pendant un an ou un an et demi. Pourquoi? En attirant publiquement l'attention là-dessus, nous aurons des résultats très significatifs.

En fait, une des idées de la Commission de réforme du droit, et je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point, est que la réforme du système des organismes doit venir de l'intérieur. Il faut motiver les gens qui font partie des organismes pour les amener à introduire les réformes nécessaires. Il y a très peu de choses que l'on peut faire en légiférant de l'extérieur. Il faut donc les motiver. L'une des choses qui les motiveraient beaucoup serait le fait de savoir qu'ils doivent se présenter devant le Parlement tous les 3 ou 4 ans, selon la périodicité choisie, pour expliquer réellement ce qu'ils ont fait et pourquoi le système fonctionne et ce qui cloche dans la législation. Je crois que cela est absolument capital.

M. Anguish: Pensez-vous qu'il serait utile de placer des dates d'échéance sur les décisions, je pense à imposer une limite de temps pour les audiences et pour que les ministères ou organismes fassent reconnaître leurs recommandations?

M. Marvin: Nous en avons un exemple. La Loi anti-dumping prévoit qu'une décision doit être rendue dans les 90 jours. Cette disposition a été insérée parce que l'accord général sur les tarifs et les échanges commerciaux l'exigeaient. Il y avait donc un précédent. Bien sûr, cela impose un fardeau énorme.

[Text]

The Chairman: That is a provision dealing with the preliminary determination of dumping and provisional duties.

Mr. Marvin: It is not the preliminary determination—well, it is the determination the dumping tribunal makes itself; not the departmental determination, but the board's determination. They have to come out with their decision within 90 days of the reference from the department. And boy, they really work at those.

Mr. Johnston: That has created some problems, as Brian is aware. For example, the Sarco case went to the Federal Court, where I believe one of the parties wanted extra time because they wanted to bring in some evidence to dispute some of the evidence that was filed and the tribunal, feeling the gun of that 90-day limit at the back of their heads said no, we have to get on, we have to make this decision. As a result they found themselves in Federal Court and the decision was vastly delayed through that process.

So that is one problem with an artificial time limit. I am of a divided mind. I really like the idea of putting the agency under pressure to have to get their decision out within a specified time, but there is the danger that the procedures may be jeopardized to a certain extent by that pressure.

• 1200

Mr. Bouchard: One other problem with that type of provision is that you can get cases—not necessarily in the case of hearings; I can think of a couple of cases in Quebec where decisions have had to be handed down within such and such a deadline and where the deadline was simply ignored. I think we have enough statute books of legislation worth less than the paper it is printed on, and that type of provision, if it is imposed on a tribunal which will not be able to meet the deadlines invoked, just adds to the lack of respect many people have for our statutes and our laws in this country. So it looks extremely attractive, and it would probably be extremely useful in certain cases, but you cannot really give a general rule about it. It is one of those types of provisions where really a case-by-case examination has to be made on the benefits and the inconveniences.

The Chairman: You feel much more strongly the best course would be parliamentary review every three years? That would speed up decisions rather than impose artificial deadlines.

Mr. Marvin: There is no magic in three years. You gentlemen would be in a much better position to judge the appropriate time interval and how it should be brought up, what would be the most practical way of having it brought up before a parliamentary committee.

Mr. Muldoon: It seems to me on the time interval, if Parliament is going to be reviewing, there is going to be more parliamentary control, the interval should be based on the beat of Parliament's drum, not that of the agencies or of artificial limits. One might say, "within the first two years of each new Parliament" . . .

The Chairman: Some do not last that long.

[Translation]

Le président: Il s'agit d'une disposition qui traite de la détermination préliminaire de dumping et établit des droits temporaires.

M. Marvin: Il ne s'agit pas de la détermination préliminaire, il s'agit de la détermination du tribunal anti-dumping lui-même, non de la détermination du ministère. Ils doivent rendre leur décision dans un délai de 90 jours suivant le renvoi qui a été fait par le ministère et je vous prie de croire qu'ils doivent travailler très fort.

M. Johnston: Cela a créé des problèmes, comme Brian le sait, par exemple, l'affaire Sarco est allée en Cour fédérale, et je crois qu'une des parties a demandé un délai supplémentaire parce qu'elle voulait apporter des preuves pour contester certaines autres preuves qui ont été déposées et le tribunal, craignant que le délai de 90 jours viennent à expiration, a refusé de le permettre pour être en mesure de rendre sa décision à temps. Ils se sont retrouvés en cour fédérale et leur décision a été grandement retardée.

C'est un des problèmes que présente un délai fixe. Je suis un peu ambivalent. J'aime réellement l'idée d'exercer des pressions sur l'organisme pour qu'il produise sa décision dans un délai fixe, mais il y a toujours le danger que les procédures soient compromises jusqu'à un certain point par ces pressions.

M. Bouchard: Un autre problème avec ce genre de dispositions est que des affaires peuvent se présenter sans qu'il y ait nécessairement des audiences; il y a eu quelques cas dans la province de Québec où les décisions devaient être rendues dans un certain délai et l'organisme n'en a simplement pas tenu compte. Je crois que nous avons assez de lois qui ne valent pas le papier sur lequel elles sont imprimées et que ce genre de dispositions, s'il est imposé à un tribunal qui ne pourra pas respecter les délais, ne fait qu'augmenter le manque de respect que beaucoup de gens ont vis-à-vis nos lois dans ce pays. C'est donc une solution qui semble extrêmement attrayante et elle serait probablement très utile dans certains cas, mais il n'est réellement pas possible d'énoncer un principe général à ce sujet. C'est le genre de dispositions pour lesquelles il est nécessaire d'examiner les circonstances particulières de chaque cas et de peser les avantages contre les inconvénients.

Le président: Vous pensez que la meilleure solution serait une révision parlementaire tous les 3 ans? Cela accélérerait les décisions sans imposer des échéances arbitraires.

M. Marvin: Ce n'est pas une solution magique. Il me semble que vous, messieurs, seriez plus en mesure que nous d'établir la périodicité qui convient et de décider comment le processus doit être initié, et ce qui serait le moyen le plus pratique d'amener l'affaire devant un comité parlementaire.

M. Muldoon: Sur la question de la périodicité, si le Parlement doit faire une révision, le contrôle parlementaire sera augmenté, et la périodicité devrait être établie en fonction du rythme des travaux du Parlement, et non sur celui des organismes ou sur des limites arbitraires. On pourrait dire: «Dans les deux premières années de chaque nouveau parlement».

Le président: Certains ne durent pas aussi longtemps.

[Texte]

Mr. Muldoon: That is right. Well, it is not beyond ingenuity to invent some sort of . . .

Mr. Cook: Do you have any secret information, then?

The Chairman: I think they will be bringing it out tomorrow.

Mr. Muldoon: But you see, if you put in an arbitrary come-what-may time limit, you would introduce some dislocation into a parliamentary system which is not congressional, which does not change every four years or every six years. So it would be necessary, I suppose, to gauge it to the beat of Parliament's drum in some way.

The Chairman: What would happen if we were to recognize that it is a major problem, that the committees should sit on decisions, and we were to say, say to the CRTC, we do not want to impose an artificially unacceptable deadline upon you, but supposing you were to give us what you feel would be an appropriate deadline for applications of one sort or another you give us those guidelines and then you stick to them. Would that be an acceptable approach?

Mr. Johnston: I would certainly help the accountability process, because then they would have enunciated their own guideline, and if they are not meeting it, then boy, when that review comes up, they are going to have to answer for it.

Mr. Marvin: There are certain types of decisions where you could put in a time limit; for instance, under the National Transportation Act there is a provision for review of freight rates, and before you can get in the door you have to satisfy the commission there is a *prima facie* case. In other words, before there is even an investigation or a hearing, there has to be that preliminary determination. Certainly you can put a time limit on that. There are certain types of decisions in the process which could be looked at.

The Chairman: I am just trying to think of a rule we can come up with as a committee, rather than setting those time limits ourselves. Could we delegate that responsibility to the various boards and commissions and tell them, you have to come up with your own deadlines?

Mr. Johnston: A very attractive idea.

Mr. Cook: Mr. Chairman, are you not really looking for a much strengthened, permanent—with permanent staff—committee of the House of Commons, which would become expert in the area, and which would service the clout in these reviews and calling the officials of the various agencies forward on time limits, their process, almost everything they do—almost an overview committee, really? In other words, they would be the ones who would question the CRTC. Why does it take a year to make a decision on a Nanaimo radio station license, tying up several businessmen, tying up their capital, tying up their careers for this length of time, when surely that decision should have been made by the CRTC in 30 days rather than 9 months or a year—asking that kind of question of them. Is that what you are really getting at? Would that be a useful exercise?

[Traduction]

M. Muldoon: C'est exact. Eh bien, il faudrait un grand effort d'imagination pour inventer quelque chose qui . . .

M. Cook: Avez-vous des renseignements secrets?

Le président: Je crois qu'ils les divulgueront demain.

M. Muldoon: Vous voyez cependant que si vous imposez une limite inéluctable, vous vous trouvez à introduire un genre de dislocation dans un système parlementaire qui n'est pas type congressiste, qui n'est pas renouvelé tous les 4 ou 6 ans. Je suppose donc qu'il serait nécessaire de l'adapter au rythme du Parlement d'une façon ou d'une autre.

Le président: Qu'arriverait-il si nous reconnaissons le fait qu'il s'agit d'un problème majeur, que les comités devraient siéger pour participer aux décisions, et si nous disions à un organisme comme le CRTC, par exemple, que nous ne voulons pas lui imposer des échéances arbitraires et inacceptables, mais que nous préférierions qu'il nous indique lui-même ce qu'il considérerait comme des délais appropriés et qu'il s'en tienne ensuite à ces délais. Trouvez-vous que cette approche serait acceptable?

M. Johnston: Cela favoriserait certainement l'imputabilité, parce que dans ce cas, ils auraient établi leurs propres lignes directrices, et s'ils ne les suivent pas, ils devront en répondre lorsqu'ils passeront en révision.

M. Marvin: Il y a certains genres de décisions pour lesquelles vous pourriez imposer un délai fixe, par exemple, dans la Loi nationale sur les transports, il y a une disposition qui prévoit la révision des tarifs de transport, et avant que vous puissiez franchir le seuil de la porte, vous devez faire une preuve *prima facie* devant la Commission. En d'autres termes, avant même qu'il y ait une enquête ou une audience, il doit y avoir une détermination préliminaire. Il est certainement possible d'imposer un délai fixe à cela. Certains autres genres de décisions pourraient également être examinées.

Le président: J'essaie de penser à une règle que le comité pourrait établir, plutôt que de fixer le délai lui-même. Pourrions-nous déléguer cette responsabilité aux divers organismes et commissions et leur dire qu'ils doivent établir leurs propres échéances?

M. Johnston: C'est une idée très attrayante.

M. Cook: Monsieur le président, ne songez-vous pas réellement à un comité permanent de la Chambre des communes, considérablement renforcé, avec un personnel permanent, qui pourrait devenir l'expert dans ce domaine et le fer de lance de ces révisions; il pourrait convoquer les fonctionnaires et divers organismes pour leur demander de rendre compte de leurs échéances, des processus qu'ils appliquent, et de tout ce qu'ils font. Il s'agirait pratiquement d'un super comité. En d'autres termes, c'est lui qui questionnerait le CRTC. Pourquoi a-t-il fallu un an pour prendre une décision sur la licence d'un poste de radio à Nanaimo, en accaparant plusieurs hommes d'affaires, leurs capitaux et leur carrière pendant toute cette période, alors que la décision aurait sûrement pu être rendue par le CRTC en 30 jours plutôt qu'en 9 mois ou en une année. Il pourrait poser ce genre de question. Est-ce à cela que vous voulez en venir? Serait-ce un exercice utile?

[Text]

• 1205

Mr. Muldoon: Mr. Slatter may have something to say on that, sir.

Mr. Slatter: Generally I am opposed to the idea of having a committee of Parliament do that sort of review. It may be necessary to have an outside agency doing that sort of thing, but my own preference is that Parliament should as much as possible try to keep the topical areas together. I think there would be disadvantages in having one committee dealing with, say, transportation, and with the Department of Transport, and having another super-committee specialized in reviewing agencies dealing with the CTC, because right away you eliminate any chance you might have had of developing some sort of expertise within the Transport Committee. You also get the situation where one committee is looking at what the Department of Transport is doing while another one is looking at what the commission is doing, and no one is really sitting and looking at the over-all activity in the transport area. That is a danger.

I also think members of Parliament have to ask themselves whether that is the kind of thing they want to be involved in—the kind of technical review you just mentioned: for example, are their procedures reasonable, are they meeting their deadlines? That kind of thing, to my way of thinking, anyway, is something Parliament can satisfactorily delegate to civil servants or perhaps to a commission on commissions. The best example of that is the present Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. They do very valuable work, but it seems to me a lot of the things they are doing could just as easily be done—without being pejorative—by technocrats. Do the members of Parliament really want to sit down and decide whether regulations are properly drafted or ultra vires or in compliance with the Bill of Rights? It seems to me the members of Parliament can more usefully direct their efforts towards the policy areas and let the Department of Justice do that sort of thing or let a commission on tribunals do that sort of thing.

I would generally say, keep the review in the present topical committees. If you want to review the CTC, send it to the Transport Committee. Let them look at the policy aspects of the CTC's work. Leave the other details about whether their procedural rules are satisfactory and whether they are meeting deadlines and whether there are long delays and that sort of thing to civil servants. That is my own personal perspective on that particular problem.

Mr. Marvin: I guess the only caveat I would have to Mr. Slatter's position is that essentially we are dealing with people, and we do have before you the track record of the various committees. If the system is not working, perhaps you do need to put another model in place just for the personal dynamics of it. I do not know. Maybe you cannot put new line in old bottles. But really you gentlemen are in so much better a position to assess how the system is working. The fundamental

[Translation]

M. Muldoon: M. Slatter a peut-être des commentaires à faire sur ce point, monsieur.

M. Slatter: D'une manière générale, je suis opposé à l'idée de faire faire ce genre de révision par un comité du Parlement. Il est peut-être nécessaire de faire faire ce genre de choses par un organisme de l'extérieur, mais je préférerais personnellement que le Parlement concentre autant que possible les mêmes sujets aux mêmes endroits. Je crois qu'il y aurait des inconvénients à confier, disons, le domaine des transports à un comité qui traiterait avec le ministère des Transports, et de demander à un autre super comité spécialisé dans la révision des organismes de traiter avec la CTC, parce que, par le fait même, vous éliminez toute possibilité que le comité des Transports puisse développer une expertise dans ce domaine. Vous pourriez également avoir une situation où un comité examinerait ce que fait le ministère des Transports, pendant qu'un autre examinerait ce que la Commission fait, et personne ne s'occuperait réellement d'examiner l'ensemble de la question des transports. Il y a un danger.

Je crois également que les parlementaires doivent se demander si c'est le genre de choses qu'ils veulent faire, le genre de révision technique que vous venez de mentionner: par exemple, les procédures sont-elles raisonnables, respectent-ils leurs échéances? D'après moi, c'est le genre de choses que le Parlement peut facilement déléguer à des fonctionnaires ou peut-être à une commission chargée d'étudier les autres commissions. Le meilleur exemple de cela est le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Il fait un travail très utile mais il me semble que le même travail pourrait être facilement fait par des technocrates, pris dans le sens non péjoratif. Les parlementaires peuvent-ils réellement décider si les règlements sont convenablement rédigés, s'ils sont ultra vires ou s'ils sont conformes à la Déclaration canadienne des droits? Il me semble que les parlementaires peuvent faire un travail plus utile en concentrant leurs efforts sur les questions de politique, et en laissant ce genre de choses au ministère de la Justice ou à une commission sur les tribunaux, ou quelque chose du genre.

D'une manière générale, je recommanderais de garder la révision dans les comités chargés de chaque domaine. Si vous voulez faire une révision de la CTC, demandez au Comité des Transports de le faire. Laissez-le examiner les aspects de politique de l'activité de la CTC. Laissez les autres questions de détails, à savoir si leurs règles de procédure sont satisfaisantes ou si elle respecte les échéances, ou si les délais sont excessifs et ainsi de suite aux fonctionnaires. Voilà comment je conçois personnellement ce problème.

M. Marvin: Je crois que la seule réserve que je pourrais faire au sujet de la position de M. Slatter est que nous traitons essentiellement avec des gens, et nous avons déposé devant vous le bilan des travaux des divers comités. Si le système ne fonctionne pas, il serait peut-être utile d'essayer autre chose, ne serait-ce que pour l'aspect humain de l'affaire. Je ne sais pas. Vous ne pouvez peut-être pas mettre un vin nouveau dans des vieilles bouteilles. Vous, messieurs, êtes réellement mieux

[Texte]

thing is to have that serious in-depth review at periodic intervals for the major regulatory tribunals.

Le président: Monsieur Bouchard.

Mr. Bouchard: Yes, I just wanted to add that at the level of ensuring some kind of overview on the whole administrative system and the whole government system, which might prove of difficulty by giving to topical committees the task of overlooking, every three or four or five or seven years, the work of an agency, possibly this could be taken care of by, instead of staffing individual committees, pooling their human resources, in which case there will be much greater communication between the different research staffs which exist for the standing Committees.

The Chairman: Could you give me an example of what you mean by pooling of resources?

Mr. Bouchard: If I remember well Mr. Slatter's paper, he was suggesting—and I tend to agree with him—there should be some permanent staffing of the committees more at a secretarial level and that research activities should be carried by a more central body, which could develop some researching expertise and could put the emphasis on the work of one committee or another in a way that specialized staff serving only one standing committee could not do. At the same time this type of research facilities pooling would allow for communications between people who work with different committees, and that would probably allow for some overview of the whole system when periodic policy review comes in for consideration.

• 1210

Mr. Cook: You realize, of course, that had that system been in place when this committee was formed, we would never be able to meet the terms of our reference and get a report in in December.

Mr. Bouchard: I think it is a matter of circumstances. In your case, I would have said it was quite obvious that apart from the possibility of tapping the resources, for example, of the Parliamentary Library research staff, you had too much material to take care of on too short a time basis, and that involved the hiring of temporary staff. That I can understand.

The problem I see is hiring one or two persons for each standing committee who are going to be expected to do all the research work for that committee. I think if you are looking for some permanent personnel who will assist the committees, you should look first for some kind of secretarial assistance in the sense Mr. Slatter speaks of it in his paper, and not research staff. I can see at the general level, allowing for some exceptions, much point in pooling research resources.

Mr. Cook: I cannot think of any committee I have served on, or any committee chairman or committees I know, who would not immediately say, that is all very fine, but we have to have our own people as well.

[Traduction]

placés que nous pour évaluer le fonctionnement du système. L'essentiel est d'avoir une révision en profondeur périodique des principaux organismes de réglementation.

The Chairman: Mr. Bouchard.

M. Bouchard: Oui, je voulais simplement ajouter que pour assurer un genre de révision globale de l'ensemble du processus administratif et de l'appareil gouvernemental, ce qui pourrait s'avérer difficile si chaque comité est chargé de revoir les travaux d'un organisme dans un domaine particulier tous les 3, 4, 5, ou même 7 ans, cela pourrait peut-être être fait par une mise en commun des ressources humaines des divers comités, ce qui augmenterait considérablement la communication entre les divers agents de recherche qui travaillent actuellement pour les comités permanents.

Le président: Pouvez-vous me donner un exemple de ce que vous entendez par la mise en commun des ressources?

M. Bouchard: Si je me souviens bien du document de M. Slatter, il proposait, et j'aurais tendance à être d'accord avec lui, qu'il devrait y avoir un genre de secrétariat permanent pour les comités et que les recherches devraient être effectuées par un organisme plus central, qui pourrait développer un genre d'expertise dans le domaine de la recherche et placer ensuite l'emphase sur les travaux d'un comité ou d'un autre d'une manière qui serait impossible pour un personnel spécialisé qui ne travaillerait que pour un seul comité permanent. En même temps, ce genre de mise en commun des services de recherche permettrait une communication entre les gens qui travaillent pour divers comités, et il s'en dégagerait probablement une vue d'ensemble du système lors des révisions périodiques.

M. Cook: J'espère que vous vous rendez compte que si ce système avait été en place lorsque ce comité a été constitué, nous n'aurions jamais été capables de respecter notre mandat et de présenter notre rapport en décembre.

M. Bouchard: Je crois que c'est à cause des circonstances. Dans votre cas, j'aurais dit qu'il était assez évident que, à moins d'avoir accès à des ressources comme le personnel de recherche de la bibliothèque du Parlement, par exemple, vous aviez trop de matière à couvrir en trop peu de temps, et cela a rendu nécessaire le recrutement d'un personnel temporaire. Je peux comprendre cela.

Le problème que je vois c'est que si vous embauchez une ou deux personnes pour chaque comité permanent, elles vont devoir faire tous les travaux de recherche de leur comité. Je crois que si vous songez à embaucher un personnel permanent pour apporter une collaboration au comité, vous devriez examiner d'abord la possibilité d'avoir un secrétariat comme celui que M. Slatter mentionne dans son document, et non un personnel de recherche. Avec certaines exceptions, je crois qu'au niveau général il est très souhaitable de mettre les ressources en commun.

M. Cook: Tous les comités dont j'ai fait partie et tous les présidents de comité que je connais diraient immédiatement que tout cela est très bien, mais qu'ils veulent quand même avoir leur propre personnel.

[Text]

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Slatter: That is very true. I think you would need to have your own people. But the people you would want to have permanently attached to the committee would be people, hopefully, with some expertise in the terminology used, say—suppose you had an energy committee—somebody who knew what all these technical terms in the energy field mean, somebody who would keep up to date on the literature, and who when interesting things come forward would say to the members, you might be interested in such and such a theory, would give a brief summary of it—that sort of thing—keep on top of things the members do not have time to do on their own; and hopefully, people with a long-term tenure who could provide continuity from one Parliament to the other. So when somebody comes forward and says, should we do such and such, you can say, three years ago we looked at this issue and a report was prepared, and so on.

So the members would have some sort of secretariat keeping the over-all direction of the committee in mind. Then if the members want particular research done on a particular topic, you would go to the central resource centre Mr. Bouchard is discussing, and they would have the resources there to do it. If the committee had a person like that, he might sit twiddling his thumbs for six months and then all of a sudden have ten projects; whereas if you have a central, they can allocate the work better. When a committee is particularly busy, they can give it five people, and when they are not busy they can take four of them away; that sort of thing.

The Chairman: It sounds just like the Liberal research bureau.

A Witness: How does it work?

An hon. Member: It is working well right now.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Yes, Mr. Chairman, I want to go back to the intervention part we talked about just a few minutes earlier, on the funding of public-interest groups. One of the areas we have looked at and heard from with different witnesses before this committee is the funding of public-interest groups. The three avenues which have been talked about with us would be direct funding of public-interest groups through a department or agency, direct funding of public-interest groups from a central agency within government, and having a public-interest advocate to intervene on behalf of public-interest groups.

I would like to know what your opinions are on funding of public-interest groups, and if you agree with one of those avenues I have mentioned or if you have a fourth or fifth avenue for how public-interest groups should be funded, if in fact that would be your recommendation.

Mr. Muldoon: It relates to your third suggestion, in question 24, and Mr. Marvin, I think, has something to say about that

Mr. Johnston: I remember a public servant over at Justice seven years ago doing groundwork on a Cabinet memorandum on this subject. There was no clear response at that time and there is no clear response now.

[Translation]

Une voix: Bravo, bravo!

M. Slatter: C'est très exact. Je crois que vous auriez besoin de votre propre personnel. Mais les personnes que vous voudriez avoir dans votre personnel permanent devraient préféablement bien connaître la terminologie employée—supposons que vous ayez un comité sur l'énergie—des personnes qui connaîtraient la terminologie technique du domaine de l'énergie, qui pourraient se tenir au courant des publications et informer les membres du comité des choses intéressantes qu'ils pourraient découvrir, ils pourraient faire des résumés et des travaux semblables. Ils pourraient se tenir à jour dans un certain domaine, ce que les membres du comité n'ont pas le temps de faire; les personnes qui resteraient en place pendant un certain temps fourniraient une certaine continuité d'un Parlement à un autre. Si ensuite quelqu'un propose de faire telle ou telle chose, cette personne peut lui répondre que cette question a été examinée il y a trois ans et qu'un rapport a été établi, et ainsi de suite.

Les membres disposeraient donc d'un genre de secrétariat qui garderait à l'esprit la direction générale du comité. Si les membres veulent ensuite faire faire des recherches sur un point particulier, ils pourraient s'adresser au centre de recherche que M. Bouchard a mentionné, qui disposerait des ressources nécessaires. Si le comité a une personne comme celle-là, il pourrait se tourner les pouces pendant 6 mois et recevoir ensuite 10 projets en même temps. Par contre, si vous avez un organisme Central, le travail peut être mieux réparti. Lorsqu'un comité est très occupé, il peut lui assigner 5 personnes, et lorsqu'il ne l'est plus, il peut en retirer quatre.

Le président: Cela me fait penser au bureau de recherche du Parti libéral.

Un témoin: Comment cela fonctionne-t-il?

Une voix: Cela fonctionne très bien à l'heure actuelle.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Oui, monsieur le président, je voudrais revenir brièvement en arrière sur la question des subventions des groupes d'intérêt public. C'est un domaine que nous avons examiné et qui a été mentionné par plusieurs témoins qui ont comparu devant ce comité. Trois possibilités ont été envisagées: des subventions directes des groupes d'intérêt public par l'intermédiaire d'un ministère ou d'un organisme, des subventions directes des groupes d'intérêt public par un organisme central du gouvernement, et un représentant des groupes d'intérêt public qui pourrait intervenir en faveur de ces groupes.

J'aimerais savoir si vous avez des opinions sur la question et si vous êtes d'accord avec les possibilités que j'ai mentionnées ou si vous avez d'autres idées sur la question, et quelles seraient vos recommandations.

M. Muldoon: Cela porte sur votre troisième proposition, à la question numéro 24, et M. Marvin a, je crois, quelque chose à dire là-dessus.

M. Johnston: Je me souviens d'un fonctionnaire qu'il y avait au ministère de la Justice il y a 7 ans et qui faisait du travail préliminaire au sujet d'un mémoire au Cabinet sur cette

[Texte]

• 1215

Two other points which have been raised by interested parties have been having a corps of lawyers available to the government, probably nominally through the Department of Justice, to represent various interests and to collect points of view and various types of information to present at hearings before various boards, tribunals, and commissions when the necessity arises; that is, the broader view is representation and not necessarily just funding. However, on the funding front, grants have been made by Consumer and Corporate Affairs and Indian and Northern Affairs, to cite two examples of departments giving money to individual groups or organizations. Those groups and organizations have made very useful contributions to hearings before various agencies, an example being the Consumers Association of Canada and one or two other bodies.

One could take analogies from other jurisdictions, for example the United States, where under statute certain regulatory agencies are allowed a certain amount of funding each year to divvy up themselves to various interest groups. That is an alternative approach. Another alternative, as you suggested, Mr. Anguish, would be to have some sort of public advocate. There one runs the danger of just adding to the bureaucracy, as it were. Because of divisions of turf amongst various departments and agencies, you might get quite a bit of infighting, if not involving Parliament, at least involving the various elements of the public service. I can see real problems there, because at least with the current range of departments and agencies one does not have a central body against which they all can fight.

Mr. Kane: Who do you recommend?

Mr. Johnston: We recommend experimentation. We came out in favour, in effect, of experimentation such as the CRTC has been trying. We came out in favour, within limits, of what Consumer and Corporate Affairs and Indian and Northern Affairs have been trying; that is, funding of specific organizations or groups. We felt at the present time there was no one formula, no one limited set of formulas, we could come down on the side of and say, well, that is it.

Mr. Cook: No answer, in other words.

Mr. Muldoon: Perhaps I could refer you to where the commission has dealt with that in our working paper. On your suggestion 3, you would see our working paper pages 105 to 111, in the study paper on public participation in the administrative process. In line with your suggestion 24, our working paper pages 95 to 114 and 138 to 140—again I refer you to the study paper on public participation. I think generally we

[Traduction]

question. Il n'y avait pas de réponse définitive à l'époque et il n'y en a pas maintenant.

Deux autres points ont été soulevés par les parties intéressées: un de ceux-là serait d'avoir un groupe d'avocats mis à la disposition du gouvernement, au début probablement par l'intermédiaire du ministère de la Justice, qui serait chargé de représenter divers intérêts et de recueillir des points de vue et diverses informations à présenter aux audiences devant les divers conseils, commissions et tribunaux lorsque le besoin se fait sentir; c'est donc dire que l'idée générale est plus la représentation et n'est pas nécessairement le fait de subventionner. Toutefois, pour ce qui concerne les subventions, le ministère de la Consommation et des Corporations et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a accordé des subventions à divers groupes ou organisations, entre autres. Ces groupes et organisations ont apporté une contribution très utile aux audiences devant divers organismes, par exemple, l'Association des consommateurs du Canada et un ou deux autres organismes.

On pourrait prendre des exemples dans d'autres juridictions, aux États-Unis par exemple, où dans certains cas la loi accorde à certains organismes de réglementation un certain budget de subvention chaque année qu'ils peuvent attribuer aux divers groupes d'intérêt. C'est une autre solution possible. Une autre possibilité serait d'avoir un genre de représentant de l'intérêt public, comme vous l'avez proposé, monsieur Anguish. On court cependant le risque de simplement augmenter la bureaucratie à cause de la répartition des responsabilités entre les divers ministères et organismes, il risque d'y avoir passablement de querelles qui, si elles n'impliquent pas le Parlement, impliqueraient au moins divers éléments de la Fonction publique. Je crois que cela peut présenter un véritable problème, parce que au moins dans la situation actuelle, il n'y a pas un organisme central qui peut devenir l'ennemi commun.

M. Kane: Qu'est-ce que vous recommandez?

M. Johnston: Nous recommandons de faire l'expérience de diverses solutions. Nous favorisons, en fait, le genre d'expérience que le CRTC a faite. Nous favorisons également, dans certaines limites, ce que le ministère de la Consommation et des Corporations et ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont essayé, c'est-à-dire le fait de subventionner certains groupes ou organisations particuliers. Nous croyons qu'à l'heure actuelle il n'existe pas une seule possibilité, ni même un seul groupe de possibilités, et nous ne pouvons pas nous prononcer définitivement sur l'une ou l'autre d'entre elles.

M. Cook: En d'autres termes, vous n'avez pas de réponse.

M. Muldoon: Je pourrais peut-être vous conseiller de consulter ce que la Commission a dit dans son document de travail. Sur la proposition numéro 3, vous pourriez consulter notre document de travail aux pages 105 à 111, de notre étude sur la participation du public au processus administratif. Pour ce qui concerne la proposition numéro 24, notre document de travail aux pages 95 à 114 et aux pages 138 à 140, je vous renvoie

[Text]

are in favour of some means of providing funding for public-interest groups.

Mr. Johnston: If you want a personal response to the three avenues you recommended, personally I would much prefer to see the third, the public-interest advocate, in operation. I would like to see as little direct government funding as possible, but that public-interest office would have to be an independent body. Mr. Crane mentioned personalities and the type of individuals you have on any parliamentary committee. It is terribly important, it seems to me, in the office of a public advocate. I am sure you can cite examples where in the United States such an office has been more obstructive than useful.

Mr. Crane: Well, it is not that, but there has been a cabinet-level department operating in the State of New Jersey for the last few years, and they are always under the gun. There is always political opposition. They have been on the margins of being eliminated more than once. I myself would not want to put money on their being alive a decade from now.

Mr. Johnston: The independence has to be assured and the funding of that office has to be assured. But aside from severing the tie with government funding, and the difficulty posed in government funding as to which group should be funded over others, what I like about a central public-interest office is those lawyers can represent any interests. Mrs. Smith, who wants to write in and who has a particular beef about her telephone service but cannot possibly participate in the proceeding, and a thousand Mrs. Smiths—this office can gather those all in, co-ordinate those points of view, and present them.

• 1220

Mr. Kane: Using that model, would you see in one particular hearing a number of advocates coming from that office, or would they have to distil the various views and have one view come forward to the tribunal?

Mr. Johnston: As much as possible the latter, because I recognize that sometimes the public interest being represented will be slightly at odds or directly at odds, so you might need more than one advocate.

Mr. Kane: The committee has been told about I believe it is Section 54 in the National Transportation Act, where the commission can request the Department of Justice to provide counsel to speak in support of issues relating to the public interest, and the committee has been cautioned that that is really not a workable proposition, because first of all it is very difficult to identify a public interest in a particular matter, and they point to the fact that that section has rarely been used. I believe we were told of one example where it has been used in the last few years. I wondered whether you might have any views on why that section has not been used; whether it is just benign neglect as opposed to the workability issue.

[Translation]

encore à l'étude sur la participation du public. Je crois, que d'une façon générale, nous sommes d'accord avec certains moyens employés pour fournir des subventions à des groupes d'intérêt public.

M. Johnston: Si vous voulez ma réaction personnelle aux trois possibilités que vous avez mentionnées, je préfère personnellement la troisième possibilité, celle d'un représentant de l'intérêt public. Je préférerais que les subventions directes du gouvernement soient limitées le plus possible, mais le bureau chargé de représenter l'intérêt public devrait être un organisme indépendant. M. Crane a mentionné les personnalités et le genre de personnes qui font partie des comités parlementaires. Il me semble que le genre de personnes qui est nommée à un bureau semblable est extrêmement important. Je suis certain que vous pourriez découvrir des exemples où aux États-Unis, ce genre de bureau a fait plus de tort que de bien.

M. Crane: Eh bien, ce n'est pas ça, mais il y a au New-Jersey depuis quelques années un ministère qui fonctionne au niveau du Cabinet et il est constamment sous pression. Il y a toujours des oppositions de nature politique. Il est venu prêt d'être éliminé plusieurs fois. Je ne parierais pas d'argent sur la question de savoir s'il existera toujours dans 10 ans.

M. Johnston: L'indépendance du bureau doit être assurée et son financement doit être garanti. Indépendamment du lien que les subventions du gouvernement peuvent établir et de la difficulté de décider qui recevra les subventions, ce qu'il y a d'avantageux avec le bureau central chargé de représenter l'intérêt public est que ces avocats peuvent représenter n'importe quel intérêt. M^{me} Smith, qui veut écrire pour se plaindre des difficultés qu'elle a avec le service téléphonique, mais ne peut pas participer aux audiences, et des milliers de M^{mes} Smith, peuvent toutes s'adresser à ce bureau qui peut coordonner leurs idées et ensuite les faire valoir.

M. Kane: Dans ce contexte, pensez-vous que plusieurs représentants de ce bureau pourraient se présenter à une audience donnée, ou serait-il nécessaire de présenter un point de vue unique à ce tribunal?

M. Johnston: Je crois qu'il faudrait présenter un seul point de vue autant que possible, mais je conçois qu'à certains moments l'intérêt public peut présenter plusieurs facettes ou des aspects contradictoires, et alors vous auriez besoin de plus d'un représentant.

M. Kane: On a mentionné au comité l'existence de l'article 54, je crois, de la Loi nationale sur les Transports, qui énonce que la Commission peut demander au ministère de la Justice de désigner un avocat chargé de défendre l'intérêt public, et on a mis le comité en garde contre le fait que cette solution ne fonctionne pas réellement, parce que, premièrement, il est très difficile d'identifier l'intérêt public dans une affaire donnée, et on a également souligné le fait qu'on a très rarement recours à cet article. J crois que l'on a mentionné un exemple où cette disposition a été employée au cours des dernières années. Je me demande si vous avez une idée des raisons pour lesquelles on n'a pas eu recours à cette disposition, s'agit-il de simples

[Texte]

Mr. Marvin: The Transport Commission has its own legal staff. It does not call upon the Department of Justice for any assistance. That may be the answer. In other words, it is just not in their thinking to ask the Department of Justice for help.

Mr. Bouchard: I do not really have any answer to that, but it seems to me a means of procedure which is relatively similar and which exists in the ordinary course of justice is the possibility for courts to appoint counsels to defend a specific point of interest, and sometimes these counsels are extremely efficient. We just have to refer to a constitutional dispute in the Ontario Court of Appeal recently on the constitutionality of—the Residential Tenancies Act was in fact, quote won, unquote, by the counsel appointed by the court. Of course, we are talking of Mr. Robinette.

Mr. Slatter: I do not really see it as having to be an advocate in the strict sense of the word; in the sense that he has to pick a position and come forward and argue, come hell or high water, for that point of view to prevail. I think it is going to be more helpful to the commissions if they come forward with the attitude of being there to assist the commission in making a decision and if they present the competing interests as they see them and put forward the good points and the weaknesses of those positions. To my way of thinking, anyway, part of the job of the commission itself is to weigh the public interest in these things. If they are just presented with an outside view of the strong and weak aspects of some of these public-interest arguments, that is all they need. They can then go and decide which one is the prevailing one. So I think the term "advocate", while it is commonly used, should not be taken too strictly.

Mr. Cook: You want an *amicus curiae*.

Mr. Slatter: Something like that, yes.

Mr. Johnston: We have been talking advocacy. Of course, there is the other large area of work which a body such as the Consumers Association does but which does not involve intervening in proceedings. The question is how does that work get funded. My personal view—I am sure you will not agree with it—but my personal view is that side of a public-interest group's work should be funded by its members. I think if the work the group is doing is valuable, then the subscription of the membership should take care of it. But maybe that has not proven to be too realistic.

The Chairman: How do you get Mrs. Smith to contribute \$5 a year?

Mr. Johnston: Mrs. Smith has to be convinced that when the President of the Consumers Association appears on television and says This particular regulation which is being

[Traduction]

négligences ou est-ce parce que cela ne fonctionne pas très bien.

M. Marvin: La Commission des transports a ses propres avocats. Elle ne fait pas appel au ministère de la Justice. C'est peut-être cela qui est l'explication. En d'autres termes, ils ne pensent simplement pas avoir besoin de l'aide du ministère de la Justice.

M. Bouchard: Je n'ai pas vraiment de réponse à vous donner, mais il me semble qu'il existe une procédure qui est relativement semblable et qui est employée à l'heure actuelle dans le cours ordinaire de l'administration de la Justice, et c'est la possibilité que les tribunaux ont de désigner un avocat chargé de représenter un point de vue particulier, et quelquefois, ces avocats sont très efficaces. Il suffit de penser aux conflits d'ordre constitutionnel qui s'est présenté récemment en Cour d'appel de l'Ontario sur la constitutionnalité du «Residential Tenancies Act» qui a été, en fait, «gagné» par l'avocat désigné par le tribunal. Nous parlons bien sûr de M. Robinette.

M. Slatter: Je ne conçois pas le rôle de cette personne exactement comme celui d'avocat, dans ce sens qu'il prend un point de vue et vient le défendre contre vent et marée. Je crois que leur rôle serait plus utile pour les commissions s'ils considéraient qu'ils sont là pour aider la Commission à rendre une décision et s'ils présentent les divers points de vue comme ils les conçoivent et qu'ils font valoir les points forts et les points faibles des divers points de vue. A mon avis, le rôle de la Commission elle-même est au moins en partie de peser l'intérêt public contre ces considérations. Il est suffisant que ces considérations soient présentées de l'extérieur en indiquant les points forts et les points faibles par rapport à l'intérêt public. Ils peuvent ensuite décider quelles considérations doivent l'emporter sur les autres. Je crois donc que l'expression «avocat» qui est employée couramment ne doit pas être prise dans un sens trop strict.

M. Cook: Vous voulez un «*amicus curiae*».

M. Slatter: Oui, quelque chose du genre.

M. Johnston: Nous avons parlé d'un représentant de l'intérêt public. Bien sûr, il y a tout un autre vaste domaine de travaux qu'un organisme comme l'Association des consommateurs du Canada fait et qui n'implique pas des interventions dans les procédures. La question est donc de savoir comment on peut subventionner ces activités. Mon opinion personnelle est que, et je suis certain que vous ne serez pas d'accord avec moi, mais mon opinion personnelle est que cet aspect des travaux d'un groupe semblable devrait être financé par ses propres membres. Je crois que si le groupe fait un travail réellement valable, il pourra susciter suffisamment de cotisations de la part de ses membres pour se financer. Mais on a constaté que cela n'était pas totalement réaliste.

Le président: Comment faites-vous pour obtenir une cotisation annuelle de \$5 de M^{me} Smith?

M. Johnston: M^{me} Smith doit être convaincue que lorsque le président de l'Association des consommateurs affirme à la télévision qu'un règlement donné est injuste pour un groupe de consommateurs, elle en a pour son argent.

[Text]

embarked on is unfair to this group of consumers, she is getting value for her \$5.

• 1225

The Chairman: There is hardly the time—I will not say here, but for the head of the Consumers Association to go on television, ask for donations, get the money, find out what resources they have, what they can hire, and then make an intervention.

Mr. Johnston: No, I was segregating the representation or the advocacy part of public-interest groups activity from just the general representational things. You hear representatives of the Consumers Association being interviewed periodically on consumer products of one kind or another. Mrs. Smith has to be convinced that the type of representation she is getting for her \$5 is worth while, and I think that is a matter of publicity, of selling the service to the people who are going to benefit.

Mr. Cook: How could she possibly do that when she remembers the \$5 she gave to the Liberal Party of Canada?

Mr. Johnston: Different public-interest group.

Mr. Slatter: Some public-interest groups are really private-interest groups. There are departments of government which have a particular interest in them; for example, Consumer and Corporate Affairs. Rather than adding some sort of central fund out of which any and all so-called public interests are funded, perhaps when it comes to presenting the consumer viewpoint, or say the Indian viewpoint, on a particular application, it should be up to Consumer Affairs to fund that, it should be up to Indian Affairs to fund their thing. They are supposed to be looking out for those interests; let them fund that end of it.

The Chairman: This is a role of government.

Mr. Marvin: I agree with that. I think the boards should be kept out of it, because it is a bottomless-pit situation with them. I think they should be divorced from funding people who appear before them. It does not sound good.

Mr. Crane: Unless you have a statutory limit and it is set on the budget. That is one way of doing it.

Mr. Cook: Then you are back at the problem, gentlemen, of who makes the decisions.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: One concluding question would go back to the evaluation or the impact analysis done on certain regulations before they become promulgated. The SEIA process, the Socio-Economic Impact Analysis, implemented by, I believe, Treasury Board—are you familiar with that?

Mr. Johnston: They have carried only three cases through completely, and the limit is so high and it is so technically oriented that we at the commission, frankly, as lawyers, did not have that much to say about it.

[Translation]

Le président: Il n'y a pas suffisamment de temps pour que le président de l'Association des consommateurs parle à la télévision, demande des contributions, obtienne l'argent, établisse quelles ressources il a, ce qu'il peut acheter avec et fasse ensuite une intervention.

M. Johnston: Non, j'établissais une distinction entre la représentation faite par les groupes d'intérêt public et les représentations en général. Vous entendez les représentants de l'Association des consommateurs qui sont interviewés périodiquement sur des produits de consommation d'un genre ou d'un autre. M^{me} Smith doit être convaincue que le genre de représentations qui sont faites valent son \$5 et je crois qu'il s'agit de faire la publicité nécessaire, de vendre le services aux personnes qui vont en profiter.

M. Cook: Comment pourra-t-elle faire cela alors qu'elle se souvient du \$5 qu'elle a envoyé au Parti libéral du Canada?

M. Johnston: Il s'agit d'un autre groupe d'intérêt public.

M. Slatter: Certains groupes d'intérêt public sont en réalité des groupes d'intérêt privé. Certains ministères du gouvernement ont un intérêt particulier dans ceux là, par exemple, le ministère de la Consommation et des Corporations. Plutôt que d'ajouter un genre de caisse centrale dans laquelle tous les prétendus groupes d'intérêt peuvent venir puiser, peut-être que lorsqu'il s'agit de présenter le point de vue des consommateurs, ou disons le point de vue des Indiens, au sujet d'une demande donnée, ce devrait être au ministère de la Consommation de donner des subventions, ou au ministère des Affaires indiennes de financer leurs propres activités. Ils sont censés chercher à protéger ces intérêts, et ils leur appartient donc de financer cet aspect.

Le président: C'est un des rôles du gouvernement.

M. Marvin: Je suis d'accord avec vous. Je crois qu'il ne faut pas impliquer les commissions dans cela, parce que cela risque de devenir un gouffre sans fond. Je crois qu'elles devraient être complètement séparées des gens qui reçoivent des subventions pour comparaître devant eux. Cela n'a pas l'air bien.

M. Crane: A moins qu'il y ait une limite statutaire et que ce soit prévu dans le budget. C'est une façon de le faire.

M. Cook: Messieurs, vous revenez donc au problème de savoir qui prendra la décision.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: J'aimerais poser une dernière question et revenir brièvement sur l'évaluation ou les analyses des finances qui sont faites pour certains règlements avant leur adoption. Le processus AISE, l'analyse d'incidences socio-économiques, a été, je crois, mis en pratique par le Conseil du Trésor. Êtes-vous au courant?

M. Johnston: Seulement trois études ont été effectuées au complet et la limite est tellement élevée et cela est tellement technique que nous, à la Commission, franchement, en tant

[Texte]

Mr. Anguish: The threshold on that process right now is \$10 million, and it applies to areas of safety, health, and fairness. Do you think that should be reduced so it would cover more regulations? Also, do you think it should be expanded outside the areas of health, safety, and fairness?

Mr. Crane: It would be phenomenally expensive if you set it any lower, indeed.

Mr. Anguish: Then how do you envisage any evaluation of the regulations before they in fact become regulation? That was one of the recommendations you made to us earlier.

Mr. Johnston: I see that happening through the informed input which comes through the consulting process. In other words, if the interests which are going to be affected by the new regulation have time to know about it, to study it, to assess how it is going to effect the industry involved, then it seems to me a much clearer indication of the cost-benefits is going to be produced.

The Chairman: Just on that, you do not feel the department or the agency proposing new regulatory measures should be forced to go through the discipline of doing its own cost-benefit analysis and making that analysis public?

Mr. Johnston: I think it should be forced to do that. There are two questions, though. From the little I know about it, I agree with Mr. Marvin's comment that it may be very, very expensive and time consuming for an agency to do that at the outset, and you do not want a kind of paralysis to set in, where the agency just does not do anything because it is going to be too expensive and too time consuming.

• 1230

The Chairman: If we could recommend abridged procedures: quicker ones, shorter ones, shortened forms of conveyancing, or whatever.

Mr. Johnston: Yes, I myself would certainly favour that. The second thing is, though, when should it be done? It may be the department or agency would be in a better position to do the analysis after some sampling has occurred.

Mr. Anguish: After a public hearing?

Mr. Johnston: At least after initial response to the proposed regulation. Obviously, an agency cannot get it into its head that it is going to throw out a regulation because it might be a good idea. There has to be some preliminary work. But the hard, factual assessment of cost-benefits may be better performed after some input has come in from the affected interests.

Mr. Anguish: Could you see it happening so a calendar was issued? There would be some kind of a cost-benefit analysis, there would be public intervention, and then a decision by the board or commission.

[Traduction]

qu'avocats, nous n'avons pas eu beaucoup de choses à dire là-dessus.

M. Anguish: Le seuil de ce processus est de 10 millions de dollars à l'heure actuelle et il s'applique au domaine de la sécurité, de la santé et de l'équité. Croyez-vous que ce seuil devrait être réduit pour englober plus de règlements? Croyez-vous également que ces études devraient être étendues à d'autres aspects que la santé, la sécurité et l'équité?

M. Crane: Cela deviendrait exorbitant si vous abaissez le seuil, en effet.

M. Anguish: Comment envisagez-vous alors de faire une évaluation des projets de règlement avant qu'ils n'entrent en vigueur? C'est l'une des recommandations que vous avez faites plus tôt.

M. Johnston: Je crois que cela peut se faire par un input éclairé qui passera par le processus de consultation. En d'autres termes, si les intérêts qui vont subir les effets du nouveau règlements sont informés à temps, qu'ils ont le temps de l'étudier et d'évaluer les effets sur leur industrie, alors il me semble que l'on aura une indication beaucoup plus claire de l'équilibre coût-bénéfice qui va en résulter.

Le président: Sur ce point, croyez-vous que le ministère ou organisme qui présente un projet de règlement devrait être contraint de faire lui-même une analyse coût-avantages et de la rendre ensuite publique?

M. Johnston: Je crois que oui, mais il y a deux problèmes. D'après le peu de connaissances que j'ai sur la question, je suis d'accord avec M. Marvin pour dire que cela peut devenir très long et exorbitant pour l'organisme s'il doit le faire dès le départ, et vous ne voulez pas le paralyser en le poussant à ne pas faire une chose parce que ce sera trop long et que cela coûtera trop cher.

Le président: Si nous pouvions recommander des procédures simplifiées, plus rapides, qu'en penseriez-vous?

M. Johnston: Oui, je serais certainement d'accord avec cela. Le deuxième problème, cependant, est la question de savoir quand l'analyse doit être faite. Le ministère ou l'organisme serait peut-être mieux placé pour faire l'analyse après un genre d'échantillonnage.

M. Anguish: Après une audience publique?

M. Johnston: Au moins après avoir obtenu les premières réactions au projet de règlement. Evidemment, un organisme ne peut pas se faire à l'idée qu'il va jeter un règlement à la poubelle parce qu'il peut s'agir d'une bonne idée. Il faut faire un travail préliminaire. Toutefois, l'analyse systématique est rigoureuse coût-avantages peut peut-être être mieux faite après que les réactions des intérêts affectés sont connus.

M. Anguish: Pensez-vous que cela pourrait s'accommoder d'un certain échéancier? Il y aurait un genre d'analyse coût-avantage, puis les interventions du public et ensuite une décision de l'organisme ou de la Commission.

[Text]

Mr. Johnston: Yes, but I would like to see the board or commission go through their cost-benefit analysis again after the input had come in—a complete reassessment on the basis of what they have received. I am sure that would happen anyway.

Mr. Crane: On notice and comment types of proceedings, the lay-outs one sees discussed in the literature now are heard about from foreign government agencies. You have draft regulations just thrown out for discussion, as it were; you have the consultation back and forth; and then once you have an idea of the ballpark you are working with in regulations, you might at that point start worrying about cost-benefit analysis before you came out with any, if any, final regulations.

Mr. Johnston: I just might get over my paralysis problems—I am just worried about the agency never undertaking any regulatory activity if it were too big a burden to prepare a full-fledged cost-benefit analysis.

Mr. Marvin: I think it is like FOI. You have to look at your categories and your exemptions.

The Chairman: What is FOI?

Mr. Marvin: Freedom of information.

The Chairman: Oh, of course.

Mr. Marvin: You have to look at those categories fairly closely to determine what sectors we are talking about. Otherwise there could be a lot of wheel-spinning in the process.

Mr. Anguish: In place of that cost-benefit analysis, then, would you favour some kind of systematic ongoing evaluation review of all regulations within each department or agency? Or would that be complementary to it?

Mr. Johnston: Complementary—not a substitute, because in the first place, you are talking about new initiatives. Your question was posed to, once the regulations are in place, are they in fact working? Are they necessary? Are they too costly? The problem is these things get fixed in stone. Once they are in place, even when there is a good deal of discomfort with them on both the agencies' and the regulated industries' part, it is awfully hard to get them changed.

Mr. Anguish: Under the program evaluation system brought out, I think, by the Office of the Comptroller General, they are asking departments and agencies to go through their regulations every three to five years. Would that be acceptable to you, do you think?

Mr. Johnston: To me it would be, yes.

Mr. Slatter: I think to a certain extent there is a self-regulating mechanism involved there because if some sort of regulation is imposing incredible costs on a particular private individual, and because they are the ones who are involved they know how it can be done with less impact, achieving the same result, I think there is a tendency for the wheel to start squeaking, and these things are brought up in that way by the people who are really hurt by them.

[Translation]

M. Johnston: Oui, mais je préférerais que la Commission ou l'organisme fasse son analyse coût-avantage après avoir obtenu certaines réactions. Ils pourraient ensuite faire une réévaluation complète sur la base des commentaires qu'ils auraient reçus. Je suis sûr que cela se produirait de toute façon.

M. Crane: Au sujet des procédures qui consistent à donner un avis pour susciter des commentaires, les thèmes qui sont analysés dans la littérature se retrouvent maintenant dans certains organismes de gouvernements étrangers. Les projets de règlement sont publiés simplement pour susciter la discussion; il y a des consultations, et une fois que vous avez une idée du champ d'action dans lequel vous travaillez avec votre règlement, vous pouvez alors commencer à songer à une analyse coût-avantage avant d'établir éventuellement le règlement final.

M. Johnston: Cela pourrait peut-être résoudre mon problème de paralysie. J'ai toujours peur que l'organisme ne s'engage jamais dans une activité de réglementation si elle trouve qu'il est trop difficile de s'engager dans une analyse coût-avantage en bonne et due forme.

M. Marvin: Je crois que c'est comme le LAI. Vous devez examiner vos catégories et vos exemptions.

Le président: Qu'est-ce que le LAI?

M. Marvin: L'accès à l'information.

Le président: Bien sûr.

M. Marvin: Vous devez examiner ces catégories attentivement pour déterminer de quel secteur vous parlez. Autrement, il pourrait y avoir beaucoup de patinage dans le processus.

M. Anguish: Au lieu de cette analyse coût-avantage, favoriserez-vous un genre d'évaluation systématique en continu pour tous les règlements au sein de chaque ministère ou organisme? Ou serait-ce un complément?

M. Johnston: Ce serait un complément et cela ne remplacerait pas l'analyse parce que, premièrement, vous parlez de nouvelles initiatives. La question que vous avez posée était de savoir si les règlements fonctionnent une fois qu'ils sont en place. Sont-ils nécessaires? Coûtent-ils trop cher? Le problème est que ces choses finissent par être coulées dans le béton. Une fois qu'elles sont en place, même si elles causent passablement d'ennuis aux organismes et aux industries réglementées, il devient très difficile de les modifier.

M. Anguish: D'après le système d'évaluation des programmes mis en place, je crois, par le bureau du contrôleur général, on demande aux ministères et organismes d'évaluer leurs règlements selon une périodicité de trois à cinq ans. Trouvez-vous cela acceptable?

M. Johnston: En ce qui me concerne, oui.

M. Slatter: Je crois que, jusqu'à un certain point, il y a un certain mécanisme d'autoréglementation parce que si un règlement donné impose un fardeau trop lourd à un individu donné, parce que le règlement s'applique à lui, et qu'il croit que le même résultat peut être atteint à un coût moindre, je crois qu'il y a alors une tendance à ce qu'une roue commence à grincer, et le problème va être soulevé par les gens qui subissent réellement les effets négatifs du règlement.

[Texte]

An hon. Member: There is a fine line.

Mr. Slatter: In the long run I think most people will not just sit back and incur all these costs without letting it be known to the commissions that if they just reworked it a bit, or if they just altered this or that, they would save themselves millions.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Muldoon, I have been looking at your recommendations on parliamentary committees and I see you note certain factors which limit the effectiveness of committees, such as party discipline and ministerial responsibility. I wonder whether your recommendations go far enough; whether you really come to grips with these basic problems. I would refer you to a several pages in this document, pages 56 and 57, and 67 and 68. You will note on page 56:

• 1235

the lack of any general mandate has reduced the usefulness of the work of the committees and has led to disputes over the proper scope of the deliberations. Committees are at the mercy of the government's majority in the House. The rules also prevent them from displaying any initiative in their policy areas.

And so on. Then you say:

While the granting of a general mandate to the House committees would increase their vigor and independence, there is not unanimity on whether this would be a good thing.

There is some sort of fear that they would degenerate into American congressional committees. Why there is that fear, I do not know, because it seems to me they do a pretty effective job.

On pages 67 and 68, referring to the same problem, you say:

While any increased independence would strengthen the committee system as has been noted this is not seen by all as a desirable result. The government naturally enough does not want multi-party committees producing reports and recommendations that run counter to stated government policies . . .

And on page 68 it states:

House of Commons committees will inevitably remain to some extent dependent on the government. It is the legitimate task of the government to govern, and this requires that their programs be approved by the committees. From time to time the government must call on its majority to have this done.

What do you mean by "from time to time"? Does this mean the government must call on its majority every day, once a month, once a year, for major programs? What are major programs; and so forth?

[Traduction]

Une voix: La ligne est très ténue.

M. Slatter: A long terme, je crois que la plupart des gens ne vont pas subir passivement tous ces frais sans le faire savoir à la Commission. Ils pourraient lui dire que si quelques modifications sont faites sur tel ou tel point, ils pourront économiser des millions.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Muldoon, j'ai étudié vos recommandations relatives aux comités parlementaires et j'ai remarqué que vous avez relevé certains facteurs qui limitent l'efficacité des comités, comme la consigne du parti et la responsabilité ministérielle. Je me demande si vos recommandations vont assez loin, si vous vous êtes réellement attaqué aux problèmes fondamentaux. Permettez-moi de vous référer à quelques pages de ce document, les pages 56 et 57, et 67 et 68. Vous remarquez à la page 56:

L'absence d'un mandat général a diminué l'efficacité des travaux du comité et a amené des disputes au sujet de l'étendue que devraient avoir leurs délibérations. Les comités sont à la merci de la majorité du gouvernement à la Chambre. Les règles les empêchent également de faire preuve d'initiative dans l'établissement des politiques.

Et ainsi de suite. Vous dites ensuite:

Bien que le fait d'accorder un mandat général aux comités de la Chambre augmenterait leur vigueur et leur indépendance, tous ne sont pas d'accord pour dire que ce serait une bonne chose.

On semble craindre qu'ils dégénéreraient en comités du congrès américain. Je ne sais pas pourquoi cette crainte existe, parce qu'il me semble faire un travail très efficace.

Aux pages 67 et 68, en parlant du même problème, vous dites:

Alors qu'une autonomie plus grande renforcerait le système des comités, il a été signalé que tous ne sont pas d'accord pour dire que ce serait un résultat désirable. Le gouvernement, évidemment, ne veut pas de comités où seraient représentés tous les partis qui produiraient des rapports et des recommandations qui contrediraient la politique gouvernementale . . .

Et à la page 68, il énonce:

Les comités de la Chambre des communes continueront forcément à dépendre du gouvernement jusqu'à un certain point. Le gouvernement a la tâche légitime de gouverner, et cela exige que ses programmes soient approuvés par les comités. Le gouvernement doit, à l'occasion, compter sur cette majorité pour faire approuver ses politiques.

Que voulez-vous dire par «à l'occasion»? Cela veut-il dire que le gouvernement doit utiliser sa majorité tous les jours, une fois par mois, une fois par année, ou pour les principaux programmes? Qu'est-ce qu'un programme principal, et ainsi de suite?

[Text]

Mr. Muldoon: Let me make this clear, Mr. Berger. You are quoting from a paper prepared for the Law Reform Commission by Mr. Slatter, who is with us here. So this is not a document which expresses any tentative or final recommendations of the commission. With your permission, I will ask Mr. Slatter to answer that. He is the author.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Slatter: While the commission disclaims all responsibility for this thing in its existing form, I accept it.

The particular comment you referred to on page 68 is fairly generally worded, and what I was trying to get at there is if the government has a majority in the House and it decides a certain thing should be, it is entitled to call upon its majority to have that passed. It has a majority in the committee, and if it decides that legislation should be in a particular form, it is entitled to call on its majority to have it reported from the committee in that form. I think that is a fairly basic rule of parliamentary government as we have it.

The Chairman: The ultimate accountability is the voting booth.

Mr. Slatter: That is right. In theory, anyway, and in the past couple of years in practice, too, the government will be defeated by a majority of the House if it does not have the confidence of the House.

Mr. Berger: You note there that the legitimate task of the government is to govern. But I think you ignore that what affects citizens most in their dealings with the government is perhaps not policy, perhaps not the laws we pass, but administration. Every day there are examples of this. You talked about delays in dealing with government applications before agencies, but you could also talk about countless examples of people being treated in an arbitrary fashion by people in the various government departments, from Immigration Manpower, for example. The question is, are the administrators of government policy or government programs going to be accountable to Parliament or are they not? Right now they are not.

• 1240

I suggest a basic distinction is to be made between administration and whether departments or agencies are in effect carrying out the objectives which have been set for them by Parliament. I thought your section on reports was an excellent part of this study, in that most reports now are purely factual; they do not really talk about what their mandate is, what their policies are, how they interpret their policies, how they put them into practice.

Policy is one thing, but administration is another. I read them some time ago, but I think the Business Council on National Issues in their study on parliamentary government last year, and the Lambert Commission, recognized this.

[Translation]

M. Muldoon: Permettez-moi d'éclaircir ce point, monsieur Berger. Vous citez un document rédigé pour la Commission de réforme du droit par M. Slatter, qui est présent ici. Il ne s'agit donc pas d'un document qui exprime les recommandations provisoires ou finales de la Commission. Avec votre permission, je vais demander à M. Slatter de répondre à votre question. C'est lui qui en est l'auteur.

M. Berger: Merci.

M. Slatter: Bien que la Commission décline toute responsabilité pour ce document dans son état actuel, moi je l'accepte.

Le paragraphe de la page 68 que vous avez cité est formulé en termes assez généraux, et ce que j'essayais de dire c'est que si le gouvernement dispose d'une majorité à la Chambre et qu'il décide qu'une certaine chose doit être faite, il a droit de faire appel à sa majorité pour faire adopter cette chose. S'il a une majorité dans un comité, et qu'il décide qu'un certain projet de loi doit être adopté, il a le droit de se servir de sa majorité pour le faire adopter tel quel par le comité. Je crois qu'il s'agit d'une règle assez fondamentale d'un régime parlementaire comme celui que nous avons.

Le président: Ultimement, les comptes se règlent aux directions.

M. Slatter: C'est exact. En théorie, du moins, et en pratique au cours des quelques dernières années, le gouvernement sera défait par une majorité de la Chambre s'il ne dispose pas de la confiance de la Chambre.

M. Berger: Vous avez souligné que le gouvernement a le devoir légitime de gouverner. Mais vous semblez oublier que ce qui affecte les citoyens le plus dans leurs rapports avec le gouvernement n'est peut-être pas la politique peut-être pas les lois que nous adoptons mais l'administration. Nous en voyons des exemples tous les jours. Vous avez parlé des retards que subissent les demandes du gouvernement devant les organismes, mais vous pourriez également parler des innombrables exemples de gens qui sont traités d'une manière arbitraire par les divers ministères du gouvernement, depuis l'immigration jusqu'à la main-d'œuvre. La question est de savoir si les administrateurs des politiques et programmes du gouvernement seront responsables ou non devant le Parlement? A l'heure actuelle, ils ne le sont pas.

Je crois qu'il y a une distinction fondamentale à faire entre d'une part l'administration, et d'autre part la question de savoir si les ministères et organismes mettent effectivement en pratique les objectifs qui ont été établis pour eux par le Parlement. Je crois que la partie de votre document sur les rapports est excellente parce que la plupart des rapports que nous voyons aujourd'hui sont simplement factuels. Ils ne disent pas quel est leur mandat, quelles sont leurs politiques, comment elles sont interprétées, et comment elles sont mises en application?

Les politiques sont une chose, mais l'administration en est une autre. Il y a un bout de temps que je les ai lues, mais je crois que l'étude du «Business Council on National Issues» sur le gouvernement parlementaire l'an dernier, et la Commission Lambert, l'ont reconnu.

[Texte]

If I could refer you to another reference here, on page 130 of your study you note that:

The concept of ministerial responsibility has been the subject of a good deal of scorn and scepticism. It is and will remain, however, a fundamental part of parliamentary government.

As I say, the Business Council on National Issues, and Lambert, recognized that the concept of ministerial responsibility is hopelessly outdated, and they stated—I think it was in Lambert—that deputy ministers should be recognized as the chief administrative officers of their departments, just as presidents of companies or chairmen are regarded as the chief executive officers of companies, and that it be acknowledged that ministers are responsible for policy only, and that we be able to call the chief administrative officers or the deputy ministers and their subordinates to task for failure to implement government policy or the improper implementation of policy. This is one thing that is totally lacking in the system at this time. I feel in such an area party discipline is not necessary, and if you do not come to grips with this fundamental distinction between administration and policy and how the public service can be made accountable for administration, we are not going to be making any advances at all.

Mr. Slatter: I think your comment about the paper is very valid, and I think I clearly stated somewhere earlier on in it that I was proceeding on the basis that the present system of most of the government's responsibility being channelled through the concept of ministerial responsibility would remain unchanged. The paper largely proceeds on that basis.

I would just add that I do not see it as being incompatible to talk about ministerial responsibility and the executive calling on their majority in Parliament—I do not see that as being incompatible with accountability to Parliament. I think the two fit together very well.

Also, I am not sure I am too far away from you on the concept of Parliament getting down to the administrative level in accountability, but I would just as a rhetorical question say if you do get the deputy minister before you and you do think he has been messing it up, what is the sanction or the solution? I suggest even the Lambert Commission would not suggest the committees of Parliament should then have the power to fire the deputy minister. The heat, I think, still goes on the minister. He is the one who is still on the hot seat, he is the one who stands up in Question Period. Even though Parliament would have direct access to these lower-level officials, I think Lambert was still envisioning the government in the long run taking responsibility for what the deputy minister had done.

[Traduction]

Permettez-moi de vous citer la page 130 de votre étude où vous dites:

Le concept de la responsabilité ministérielle a fait l'objet de passablement de critiques et de scepticisme. Elle restera toujours, toutefois, un principe fondamental du gouvernement parlementaire.

Comme je l'ai dit, le «Business Council on National Issues» et la Commission Lambert ont reconnu que le concept de la responsabilité ministérielle est devenu complètement périmé et la Commission Lambert, je crois, a dit que les sous-ministres devraient être reconnus comme les directeurs administratifs de leur ministère, comme les présidents de compagnie sont considérés comme les premiers dirigeants de leur compagnie, et qu'il soit reconnu que les ministres ne sont responsables que des politiques, et que nous puissions convoquer le premier dirigeant ou le sous-ministre et ses subalternes pour répondre de la non-application ou de l'application inadéquate des politiques du gouvernement. C'est une chose qui est complètement absente du système à l'heure actuelle. Je crois que dans un domaine comme celui-là, il n'est pas nécessaire de suivre la ligne du Parti, et si vous vous ne vous attaquez pas à la distinction fondamentale qui doit être faite entre l'administration et l'établissement des politiques, et aux problèmes de la responsabilité de la Fonction publique pour son administration, nous ne ferons aucun progrès.

M. Slatter: Je crois que vos commentaires sont très valables et je crois que j'ai clairement indiqué quelque part plus tôt que le document était fondé sur l'hypothèse qu'il n'y aurait pas de changements dans le système actuel ou la responsabilité du gouvernement est en majeure partie axée sur le concept de la responsabilité ministérielle. Le document est en majeure partie fondé sur cette hypothèse.

Je voudrais simplement ajouter que je ne vois pas d'incompatibilité entre la responsabilité ministérielle et le fait que le pouvoir exécutif se serve de sa majorité au Parlement. Je ne crois pas que cela soit incompatible avec le principe de la responsabilité devant le Parlement. Je crois que les deux concepts se marient très bien.

Également, je crois que ma conception n'est pas très éloignée de la vôtre en ce qui concerne le fait que le Parlement devrait faire descendre l'imputabilité jusqu'au niveau administratif, mais sur le simple plan des principes, si vous amenez le sous-ministre devant vous et que vous trouvez qu'il n'a pas bien fait son travail, quelle serait la sanction ou la solution? Je crois que même la Commission Lambert n'est pas allée jusqu'à dire que les comités du Parlement devraient avoir le pouvoir de congédier les sous-ministres. Je crois que c'est le ministre qui doit faire face au problème. C'est toujours lui qui est sur la sellette, c'est à lui qu'on s'adresse pendant la période des questions. Même si le Parlement doit avoir directement accès aux fonctionnaires de niveau inférieur, je crois que la Commission Lambert envisageait néanmoins que le Gouvernement aurait ultimement la responsabilité des actes des sous-ministres.

[Text]

• 1245

Mr. Berger: I think it is somewhat unrealistic, to say the least, to expect—and I think that is one of the problems in our system—that ministers are responsible for every filing cabinet in the place being locked, which is the attitude taken now in Question Period and in other areas. If somebody leaves a filing cabinet unlocked, the minister is called to task before Parliament. I think it is somewhat stretching their abilities. I think there are limitations in what ministers can do. Miss MacDonald in her recent comments about how decisions were thrust upon her accurately portrayed the problems ministers are having in keeping up with policy, let alone administration, and if we are not prepared to look more realistically at these things, we are not going to solve these matters.

Right now, accountability to Parliament is a total illusion. You could ask any member of Parliament, and you can see articles, papers, which have been written. On page 130 you talk about: . . . the real power of Parliament is in its ability to air issues through public debate in the House of Commons . . . Well, some people would suggest that, sure, in fundamental matters this does get aired. But it does not take place and Parliament is not capable of doing that—the question is whether we can, through committees, allow Parliament to catch up to the modern era—and I would even go further: through sub-committees of the House.

In any event, I feel it is something that has to be addressed properly. As I say, I am not very hopeful. If we do not come to grips with the matter of party discipline and when it is going to be expected of members and when it is not going to be expected and when it should be reasonably expected of members, we will not really make parliamentary committees an effective tool for scrutinizing public administration.

The Chairman: David, if I could just intervene. Is there not a question of policy formulation, which is one aspect and which, I think, Mr. Slatter is saying is the prerogative of the government? The other one is do you want an increased role in the accountability of agencies and regulators before parliamentary committees?

Mr. Muldoon: May I just make some response to both of you gentlemen?

Mr. Berger raises extremely fascinating questions. I acknowledge that. In the days when I enjoyed real independence in the private practice of law, I wrote some papers on the reform of parliamentary institutions. That is not within the mandate of the commission right now, according to our research program. I would like to go into that subject; that is to say, how do you reform the institution of parliamentary democracy to make them more responsive to the needs and the realities of today.

I think all we can deal with is how administrative and regulatory agencies can be accountable to that institution which is Parliament and how we might suggest some change. But the mandate of the Law Reform Commission, under

[Translation]

M. Berger: Je crois qu'il n'est pas réaliste, pour dire le moins, de penser, et c'est l'un des problèmes du système actuel, que les ministres sont responsables de chaque classeur de leur ministère, ce qui est l'attitude que l'on retrouve actuellement à la période des questions. Si un fonctionnaire oublie de verrouiller un classeur, le ministre doit en répondre devant le Parlement. Je crois qu'on leur en demande trop. Je crois qu'il y a des limites à ce que les ministres peuvent faire. Je crois que les commentaires que M^{lle} MacDonald a fait récemment au sujet du nombre de décisions qu'on lui demandait illustre bien les problèmes qu'ont les ministres à se tenir à jour avec les politiques, pour ne rien dire de l'administration, et si nous ne sommes pas disposés à envisager ces choses d'une façon plus réaliste, nous n'allons pas résoudre les problèmes.

À l'heure actuelle, la responsabilité devant le Parlement est totalement illusoire. Vous pouvez poser la question à n'importe quel parlementaire et lire tous les articles et documents qui sont publiés. Vous parlez du pouvoir réel qu'a le Parlement d'étudier les questions à fond par un débat public en Chambre . . . Eh bien, certains vous diront qu'il peut certainement le faire pour des questions fondamentales. Mais ce n'est pas ce qui arrive et le Parlement ne peut pas le faire, et la question est de savoir si nous pouvons, par le moyen des comités, permettre au Parlement de rattraper les temps modernes et, j'irais même plus loin, par le moyen de sous-comités de la Chambre.

Quoiqu'il en soit, je crois que c'est un problème qu'il faut résoudre et je suis personnellement assez pessimiste. Si nous ne nous attaquons pas aux problèmes de la ligne du Parti et à la question de savoir quand les parlementaires doivent ou non la suivre, nous ne pourrions pas réellement faire des comités parlementaires un moyen efficace d'analyse de l'administration publique.

Le président: David, permettez-moi d'intervenir un instant. N'y a-t-il pas également la question de la formulation de la politique, qui est un aspect et qui d'après M. Slatter, je crois, est la prérogative du gouvernement? L'autre question est de savoir si l'on veut augmenter le rôle en ce qui concerne la responsabilité des organismes et des autorités réglementantes devant les comités du Parlement?

M. Muldoon: Puis-je répondre à vos deux questions, messieurs?

M. Berger soulève des questions extrêmement intéressantes? Je le reconnais. Lorsque j'étais dans la pratique privée du droit et que je jouissais d'une véritable indépendance, j'ai écrit certains documents sur la réforme des institutions parlementaires. Cela ne fait pas partie du programme de recherche de la Commission à l'heure actuelle. J'aimerais explorer un peu cette question: Comment est-il possible de réformer les institutions d'une démocratie parlementaire pour mieux les adapter aux besoins et réalités du jour.

Je crois que tout ce que nous pouvons faire est de voir comment nous pouvons rendre les organismes administratifs et les organismes de réglementation responsables devant les institutions que nous appelons le Parlement et comment nous

[Texte]

whose aegis Mr. Slatter's paper is presented to you today, just does not comprehend the reform of parliamentary institutions. The commission operates under a research program which is tabled in Parliament, and ours was. It deals with the broad scope of administrative law, but not the reform of Parliament itself; not the question of how one can enhance the independence of individual members of Parliament without jeopardizing the confidence which the government of the day has in the House, for example. I think those are fascinating matters. I wish one might go into them further. But that is not within our mandate, particularly.

• 1250

Mr. Berger: You touched upon it . . .

Mr. Muldoon: Yes.

Mr. Berger: . . . and unfortunately I fear you only scratched the surface.

I can give you another example here, on pages 165 and 166, when you suggest that:

. . . the work of the standing committees in relation to the administrative agencies should be conducted in three parts . . .

You talked about a study on the frame of the estimates, later on policy, and finally the third part of the agency review would consist of discussion of regulations, directives, and other tabled matter relating to the agencies under a committee's jurisdiction.

Again, I would say if you are going to have parliamentary committees which are going to be anything, you should not suggest an agenda to those parliamentary committees. They should be able to decide what they are going to look at themselves. So the question is whether you are going to have committees which really have any authority; and that is the fundamental question.

Mr. Marvin: There is a distinction between the study paper putting out a suggestion on what they should do and ordering them to do certain things. Certainly it is just a contribution to the debate.

Mr. Berger: I understand, except as I say, I just do not feel it comes to grips with the fundamental questions which have to be decided.

Mr. Marvin: It seems to me one has to look at this problem on several levels. My perception is you have to build in new institutions right across the board to make administrative agencies effective. There is a limited amount of time parliamentary committees can devote to any subject because of the nature of the process, and it seems to me they can effectively deal with a certain level of administration, but at a lower level, or perhaps a greater level of specificity in the system, we should have another type of institution.

Reference was made by Mr. Slatter to the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, which deals

[Traduction]

pouvons proposer des changements. Mais le mandat de la Commission de réforme du droit, sous l'égide de laquelle le document de M. Slatter vous est présenté aujourd'hui, ne comprend tout simplement pas la réforme des institutions du Parlement. La Commission fonctionne avec un programme de recherche qui est déposé devant le Parlement, et le nôtre l'a été. Il porte sur l'ensemble du droit administratif et non sur la réforme du Parlement lui-même. Il ne comprend pas non plus la question de savoir comment il est possible d'augmenter l'indépendance de chaque parlementaire sans en même temps compromettre la confiance dont le gouvernement au pouvoir jouit en Chambre, par exemple. Ce sont des questions fascinantes qu'il pourrait être très intéressant d'explorer, mais elles ne font pas partie de notre mandat à l'heure actuelle.

M. Berger: Vous avez touché à ces questions . . .

M. Muldoon: Oui.

M. Berger: Et malheureusement je crains que vous n'ayez qu'effleuré la surface.

Je vais vous en donner un autre exemple. Aux pages 165 et 166, vous dites que:

. . . le travail des comités du Parlement par rapport aux organismes administratifs devrait se faire en trois étapes . . .

Vous avez parlé d'abord d'une étude des prévisions budgétaires, ensuite des politiques, et la troisième étape de la révision de l'organisme serait constituée par un examen des règlements, des directives et des autres documents déposés au sujet des organismes devant le comité qui a compétence sur eux.

Encore une fois, je dirais que si vous voulez que les comités parlementaires aient un sens, vous ne devez pas leur imposer un plan de travail. Ils devraient pouvoir l'établir eux-mêmes. La question est donc vraiment de savoir si vous allez avoir des comités qui auront réellement des pouvoirs. C'est la question fondamentale.

M. Marvin: Il y a une distinction à faire entre ce que l'étude recommande de faire et le fait de leur ordonner que certaines choses soient faites. Cela contribue certainement au débat.

M. Berger: Je comprends, sauf que, comme je l'ai dit, je ne crois pas que l'on s'attaque aux questions fondamentales qui doivent être résolues.

M. Marvin: Il me semble qu'il faut examiner ce problème à plusieurs niveaux. Ma perception est qu'il faut établir de nouvelles institutions d'un bout à l'autre du système pour rendre les organismes administratifs efficaces. Il y a une limite au temps que les comités parlementaires peuvent consacrer à une question à cause de la nature du processus, et il me semble qu'ils peuvent traiter efficacement d'un certain niveau d'administration, mais à un niveau inférieur, ou peut-être à un niveau plus détaillé, nous devrions avoir un autre genre d'institution.

M. Slatter a mentionné le comité mixte des Règlements et autres textes réglementaires, qui traite de questions qui sont

[Text]

with matters which are really nuts and bolts. There is a good argument to be made that members of Parliament may be too busy to come to that particular agenda. That is one of the reasons the commission is giving consideration—and gave general consideration in its working paper—to recommending some type of commission which would deal one step down in the system: a council on tribunals or whatever you want to call it. It would be essentially a commission established to provide a form of supervision over rules and regulations adopted by commissions and . . .

Mr. Berger: I appreciate your work, and I think some of the suggestions here are excellent, particularly a number of them dealing with sanctions, which you have talked about, Mr. Slatter. I think the matter of sanctions certainly merits a close study, and one of you mentioned before it is one thing Lambert did not come to grips with. But as members of Parliament, we get called to task by our constituents on major matters of policy, yes, except I think there is not enough recognition of the little things which are extremely important in the administration of government.

• 1255

As part of our role here, or as part of our task force, we met a working group or a task force in the Department of Supply and Services on service to the public. Whether a person is going to the CRTC or the CTC, or he is dealing with the Department of National Revenue about a tax matter, or if he is dealing with the Department of Employment and Immigration about an unemployment insurance problem, I think a citizen has a right to have a timely disposal of the matter he has raised. And I as a member of Parliament who gets criticized for this would like, on occasion, to call a deputy minister or a guy from the unemployment insurance centre in front of a parliamentary committee and say to him, why does it take so long—and get an answer from him. Parliamentary committees do not have the authority to do that now, and quite frankly I cannot see why not.

I do not see why that should affect confidence in the government. I do not see why the whole government should fall if you find out that some guy down the line is incompetent.

Mr. Slatter: My over-all vision of a parliamentary committee as it would be if it were set up in the proper way included the kind of thing I think you are driving at, where they would have a general mandate, say over energy, and they would not have to ask the House every time they wanted to look at a particular little aspect; they would have a general mandate to look at anything to do with energy which they thought was important. The three-step procedure you pointed out in the paper was not intended in any way to tell Parliament what to do, because if the members do not want to discuss something you cannot make them discuss it. Those were suggested more as a way the committee might want to organize its schedule. I think they will have to be organized; the work-load will be quite heavy. Things like the estimates debates are mentioned

[Translation]

vraiment des questions de détail. La position selon laquelle les parlementaires sont trop occupés pour s'occuper de ces détails est peut-être très défendable. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Commission a examiné la possibilité de recommander l'établissement d'une commission qui travaillerait à un cran plus bas: un conseil des tribunaux ou quelque chose du genre. Il s'agirait essentiellement d'une commission chargée de faire un certain travail de surveillance des règles et règlements adoptés par les commissions.

M. Berger: J'apprécie grandement votre travail et je crois que certaines de vos suggestions sont excellentes, surtout celles qui traitent des sanctions, que vous avez mentionnées, monsieur Slatter. Je crois que la question des sanctions mérite certainement une étude approfondie et je crois que l'un d'entre vous a mentionné que c'est l'un des problèmes que la Commission Lambert n'a pas abordé. Mais en qualité de parlementaires, nous recevons des demandes de la part des gens de nos comtés au sujet des principales questions de politique, oui, sauf que je crois qu'on ne reconnaît pas suffisamment les nombreuses petites choses qui sont extrêmement importantes dans l'administration d'un gouvernement.

Dans le cadre du travail que nous faisons ici, nous avons rencontré un groupe de travail du ministère des Approvisionnements et Services sur la question du service au public. Qu'une personne s'adresse au CRTC ou à la CTC, ou qu'elle traite avec le ministère du Revenu national au sujet d'une question d'impôt, ou avec le ministère de l'Emploi et de l'Immigration au sujet d'un problème d'assurance-chômage, je crois que les citoyens ont le droit de recevoir des réponses aux questions qu'ils posent dans un temps raisonnable. Je reçois personnellement, en tant que parlementaire, des reproches à ce sujet et j'aimerais bien, à l'occasion appeler un sous-ministre ou un fonctionnaire de l'assurance-chômage devant un comité parlementaire pour lui demander pourquoi les choses prennent autant de temps et obtenir une réponse de lui. Les comités parlementaires n'ont pas ce pouvoir en ce moment et, franchement, je ne comprends pas pourquoi.

Je ne vois pas comment cela nuirait à la confiance que l'on a dans le gouvernement. Je ne vois pas pourquoi tout le gouvernement devrait s'effondrer si on trouve un fonctionnaire incompetent quelque part.

M. Slatter: La conception que je me fais d'un comité parlementaire idéal, comprenait le genre de choses que vous mentionnez. Il pourrait y avoir un mandat général, disons dans le domaine de l'énergie, et il ne devrait pas demander l'autorisation à la Chambre toute les fois qu'ils voudraient examiner un petit aspect particulier. Il aurait le pouvoir d'examiner toute question relative à l'énergie qu'il trouverait suffisamment importante. La procédure en trois étapes que vous avez soulignée dans le document n'avait pas pour objet de dire au Parlement quoi faire, parce que si les parlementaires ne veulent pas discuter d'une question, vous ne pouvez pas les contraindre à le faire. Il s'agit plutôt d'une proposition sur laquelle le comité pourrait se fonder pour organiser son travail. Je crois que leur travail devrait être bien organisé car il sera

[Texte]

as a separate item simply because the estimates are usually going to come up every year and they have to be dealt with.

Mr. Berger: They are not dealt with now.

Mr. Slatter: No, they are not now.

The Chairman: Then you are looking at the annual report from an agency as being the basis for that examination?

Mr. Slatter: Not the estimates as a secondary part; I would see that the report should be a discussion paper around which a debate could centre at some time during the year. Of course, if there were paragraphs in there nobody of the committee was concerned about or felt were very interesting, those paragraphs would . . .

Mr. Berger: You talked about the problem of why the estimates are not dealt with now. Do you know why they are not dealt with now?

Mr. Slatter: Well, Lambert wrote a whole report on it.

Mr. Berger: It is not just because of the form of the estimates and because the information is inadequate; it is because basically we cannot affect them in any manner whatsoever. What is the use of looking at something if you have no control over it? You cannot reduce them.

The Chairman: Mr. Bouchard.

Mr. Bouchard: You have there a very precise example of the situation where you are walking on a tightrope. On the one hand, I think we agree parliamentary committees should be able to be more responsive to problems in their general field of endeavour. They should be able, maybe, to call to task individual members of agencies or department employees or things like that. But on the other hand, he who wields power is not ready to let it go. It is a possibility—I do not say it has to happen; I do not say it is desirable that it happen—but you have to look at the possibility that the more power you are going to give to parliamentary committees, the more the party in power will be tempted to pull the party line in the votes, and the more you run the risk of committees, instead of doing the work on an agreement basis, more or less dividing the way they would divide in the full committee of the House and finding yourself in a situation where the committees will become many houses of Parliament. You have to make a choice.

• 1300

The Chairman: If I could just say something, David, apropos to what you are saying, my own experience with the Finance Committee is that the steering committee has indicated to the minister what they want to look at, who they want to have appear before them, and the minister has acceded. He could refuse, but at his own peril. It would mean you would have a stalemated committee which was going to filibuster every-

[Traduction]

assez considérable. Des choses comme le débat sur les prévisions budgétaires sont mentionnées comme une question distincte simplement parce que cette question se pose tous les ans et qu'elle doit être résolue.

Mr. Berger: Elles ne le sont pas à l'heure actuelle.

Mr. Slatter: Non, vous avez raison.

Le président: Considérez-vous alors que le rapport annuel de l'organisme doit servir de base à cet examen?

Mr. Slatter: Je ne conçois pas les prévisions budgétaires comme une partie secondaire; je crois que le rapport annuel pourrait être un document de travail autour duquel le débat serait concentré à un moment quelconque durant l'année. Bien sûr, s'il y avait là-dedans des paragraphes que personne ne trouve intéressants ou importants, ils pourraient évidemment . . .

Mr. Berger: Vous avez dit que l'on ne traite pas les prévisions budgétaires à l'heure actuelle. Savez-vous pourquoi il en est ainsi?

Mr. Slatter: Eh bien, M. Lambert a écrit tout un rapport pour le dire.

Mr. Berger: Ce n'est pas seulement à cause de la forme des prévisions budgétaires ni parce que l'information n'est pas adéquate, c'est principalement parce qu'on ne peut les changer d'aucune manière. Quelle est l'utilité d'examiner quelque chose si vous ne pouvez pas y toucher, si vous ne pouvez pas la réduire.

Le président: Monsieur Bouchard.

M. Bouchard: Vous avez là un exemple très précis d'une situation où vous marchez sur la corde raide. D'une part, je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que les comités parlementaires devraient avoir la possibilité de répondre plus adéquatement aux problèmes qui se présentent dans leur domaine général de compétence. Ils devraient pouvoir s'adresser directement à certains individus membres d'organismes ou fonctionnaires d'un ministère ou quelque chose du genre. Mais d'autre part, tous ceux qui ont des pouvoirs ne les cèdent pas facilement. C'est une possibilité, je ne dis pas que cela arrive nécessairement. Je ne dis pas que c'est souhaitable, je dis simplement que ça arrive. Il faut toutefois envisager la possibilité que plus vous allez donner de pouvoirs aux comités parlementaires, plus le parti au pouvoir sera tenté de tirer la ficelle du parti au moment du vote, et plus vous prendrez le risque des comités, plutôt que de faire les choses sur une base conventionnelle, qui divise plus ou moins le comité de la Chambre et qui risque de vous placer dans une situation où les comités deviendront de nombreuses chambres du Parlement. Vous devez faire un choix.

Le président: Si vous me permettez d'ajouter quelque chose à ce que vous venez de dire, David, mon expérience personnelle avec le comité des Finances est que le comité directeur a indiqué au ministre ce qu'il veut examiner, qui il veut rencontrer, et le ministre a accepté. Il pourrait refuser, mais à ses propres risques. Cela voudrait dire que le comité serait pris dans une impasse qui pourrait faire un filibuster. En pratique, j'ai constaté que cela fonctionnait très bien.

[Text]

thing. From a practical point of view, I have seen this work very effectively.

Mr. Cook.

Mr. Cook: Two unrelated questions, gentlemen. I suppose I can use the new bill, C-42, dealing with the Post Office, changing it into a Crown corporation—and spend a good deal of time in reviewing it. Two things strike me. I am curious about your views on how much policy direction, how much of the actual regulation, should be included in an act of Parliament—because it varies all over the map, depending on which act you look at. In some acts, using the Post Office as an analogy, you can have an act which says “It shall be the duty of the Crown corporation known as the Post Office to deliver the mails”, period. Then everything else would be regulations. Or you could spell it out in great detail. What does the Law Reform Commission think on the subject of just how much should be in the act? The tendency does seem to be to be less and less in the act and more and more at the minister’s discretion in regulation?

Mr. Slatter: I think I will start off.

Mr. Muldoon: Yes, Mr. Slatter, you can answer that; but not for the Law Reform Commission.

Mr. Slatter: No.

I think the way to approach the problem is to look at the consequence of having it in the statute as opposed to bringing in regulations. If you are putting it in the regulations, you are really saying that is a policy decision, or something like that, you are willing to let the Cabinet make, or the Cabinet is entitled to make; whereas if you put it in the statute, you are really saying it is something so basic to the system it is within Parliament’s prerogative to set it down, and any changes to it must be made by Parliament and not by the executive. If the executive wants to change it, it should come back. In a very general way, that is what it means to put it in regulations as opposed to statute.

Mr. Cook: It seems to me we have had a recent incident where there was some considerable controversy over whether the act applied or ministerial direction applied.

Mr. Slatter: Well, I think that really brings the problem to the fore.

The Chairman: Come on, Chuck, admit you support the prebuild; admit it.

Mr. Slatter: But I think the way to approach the problem is on an issue-by-issue basis. If you think something in the Broadcasting Act is fundamental and if they want to change it, they should come to Parliament and do it by statute. That policy should be in the statute, not in the regulations. If it is just a technical sort of procedural thing, if they want to change the procedures or something . . .

[Translation]

Monsieur Cook.

M. Cook: J’ai deux questions qui n’ont aucun rapport l’une avec l’autre. Je suppose que je peux me servir du nouveau projet de loi, le Bill C-42, qui traite du bureau de poste et le transforme en une société de la Couronne et je peux passer passablement de temps à l’étudier. Deux choses me frappent. Je serais intéressé à connaître vos opinions sur la quantité d’énoncés de politique, sur le nombre de dispositions de réglementation qui devraient être incluses dans une loi du Parlement parce que la situation varie considérablement d’une loi à l’autre. Dans certaines lois, par comparaison avec la Loi sur les Postes, vous pouvez avoir une disposition qui dit: «La société de la Couronne connue sous le nom de Bureau de poste a le devoir de faire la livraison du courrier», point. Tout le reste serait prévu par règlement. Vous pourriez également tout énoncer dans la loi. Qu’est-ce que la Commission de réforme du droit pense de cette question; la tendance semble être de mettre de moins en moins de choses dans la loi et de plus en plus dans les règlements à la discrétion du ministre.

M. Slatter: Je crois que je vais commencer.

M. Muldoon: Oui, monsieur Slatter, vous pouvez répondre à cette question, mais pas au nom de la Commission de réforme du droit.

M. Slatter: Non.

Je crois que la façon d’envisager le problème est de voir quelles sont les conséquences d’une solution par rapport à une autres. Si vous mettez tout dans les règlements, vous vous trouvez à dire en fait qu’il s’agit d’une décision de politique ou de quelque chose du genre et que vous êtes disposé à laisser le Cabinet prendre les décisions, ou que le Cabinet a le droit de les prendre. Si vous mettez les dispositions dans une loi, vous dites en fait que ces choses sont tellement fondamentales que c’est le Parlement qui doit les établir, et que tout changement doit être fait ensuite par le Parlement et non par le pouvoir exécutif. Si le pouvoir exécutif veut faire des modifications, il doit revenir devant le Parlement. D’une façon très générale, c’est cela que ça signifie.

M. Cook: Il me semble qu’il y a eu un incident récemment où il y a eu une grande controverse sur la question de savoir si la loi s’appliquait ou si c’était la directive ministérielle qui devait s’appliquer.

M. Slatter: Eh bien, je crois que cela rend le problème très actuel.

Le président: Allons, Chuck, admettez que vous préférez le préfabriqué, admettez-le.

M. Slatter: Mais je crois qu’il faut aborder le problème cas par cas. Si vous croyez qu’une disposition de la Loi sur la radiodiffusion est fondamentale et que vous voulez la modifier, il faut aller devant le Parlement et faire la modification par la voie législative. Cette disposition devrait donc se retrouver dans une loi et non dans un règlement. Il s’agit simplement d’une technicité procédurale, s’ils veulent modifier la procédure ou autre chose.

[Texte]

The Chairman: Mr. Slatter, would you consider pay-TV or earth stations to be so fundamental we would have to go back to Parliament?

Mr. Slatter: Well, perhaps on the broader issue of whether they should exist or not, or whether there should be a licensing system for television, whether everybody may set up his own earth station. That sort of thing seems to me fundamental enough that Parliament should be dealing with it. But if it comes to a matter of where you have to put your earth station and how many feet across it would be and how high the aerial would be and that sort of thing, I would say there is no point in Parliament being involved in it.

Mr. Cook: The second question, gentlemen: appointments to boards and commissions. There have been some horrendous appointments at times and other appointments which have been absolutely superb. There is some thought that perhaps there should be some kind of public inquiry, on almost a congressional basis, I suppose, with a public inquiry. In other words, somewhere along the line somebody should have the right publicly to ask anyone who is likely to be appointed to a board the question, what are your qualifications for this particular function? Have you dealt with this issue? Certainly the judges' issue has somewhat clarified that and somewhat better appointments are being made, with consultation taking place. But what about all of the boards and commissions? Do you feel any reform is necessary in this regard?

Mr. Crane: We certainly recognize it is a problem. How much you can build into law-reform recommendations in this subject, I do not know. If anything is personal, it is whom you appoint to be chairman of a particular board. You cannot really put that into the act. So as for the commission, I do not think there will be any recommendations of a very specific nature.

• 1305

The commission did have one study on the subject—a private study—which reinforces what you have said, that some mistakes have been made in the past. And I think it is in the public interest that the mistakes be reduced.

Having said that, I think there are some informal things which could be done—and I am speaking very personally; I have to point that out again, because if any subject is touchy, this one is. Institutionally, you can establish basic criteria for some jobs. You can insist the members of the Tax Review Board, to give an example, be either lawyers or accountants. That is a very simple type of example. You can also say there should be some sort of job descriptions. I think job descriptions are a useful exercise, because they show the duties a commissioner has to do. Mostly, commissioners have to reside over hearings, and certainly some indication in a person's background that he might be a successful presider at hearings would be extremely useful.

[Traduction]

Le président: Monsieur Slatter, croyez-vous que la télévision payante ou les stations terrestres sont des choses tellement fondamentales qu'il faut revenir chaque fois devant le Parlement?

M. Slatter: Eh bien, peut-être sur la question générale de savoir s'ils doivent exister ou non, ou s'il doit y avoir une procédure d'attribution des licences pour la télévision, ou si n'importe qui peut monter sa propre station de télévision. Ce genre de choses me semble assez fondamental pour que le Parlement soit celui qui tranche. Mais s'il s'agit de savoir où vous allez construire votre poste, quelles dimensions il aura et quelle hauteur doit avoir l'antenne, je dirais qu'il est inutile qu'il se prononce là-dessus.

M. Cook: La deuxième question, messieurs: les nominations aux conseils et commissions. Il y a eu des nominations affreuses à certains moments, et à d'autres moments, elles ont été fantastiques. Certains ont suggéré qu'il y ait un genre d'enquête publique, un peu comme celles que fait le Congrès américain. En d'autres termes, quelque part dans le processus, quelqu'un aurait le droit de demander à n'importe quelle personne susceptible d'être nommée, quelles sont ses qualifications particulières pour le poste en question. Avez-vous étudié cette question? La question de la nomination des juges a certainement été tirée au clair et avec les consultations, les nominations qui sont faites sont en quelque sorte meilleures. Mais qu'arrive-t-il de tous les conseils et commissions? Croyez-vous que des réformes sont nécessaires dans ce domaine?

M. Crane: Nous reconnaissons certainement qu'il y a un problème. Je ne sais pas combien de recommandations de réforme du droit il est possible de faire sur ce sujet. S'il existe une chose personnelle, c'est bien la personne que vous nommez président d'un organisme particulier. Vous ne pouvez pas réellement prévoir cela dans la loi. Alors, pour ce qui concerne la commission, je ne crois pas qu'il y aura de recommandations très précises.

La commission a fait faites une étude sur la question, une étude privée, qui appuie ce que vous avez dit, que certaines erreurs ont été faites dans le passé. Je crois qu'il est dans l'intérêt public de réduire le nombre d'erreurs.

Cela dit, je crois qu'il y a des choses non officielles qui peuvent être faites, et je parle à titre strictement personnel. Je dois insister sur ce point, parce que ce sujet est très délicat. Sur le plan interne, vous pouvez établir certains critères pour certains postes. Par exemple, vous pouvez exiger que les membres de la Commission de révision de l'impôt soient des avocats ou des comptables. C'est un exemple très simple. Vous pourriez également dire qu'il doit y avoir un genre de description de tâches. Je crois que l'établissement de descriptions de tâches est un exercice utile, parce qu'elle indique les fonctions qu'un commissaire doit faire. Principalement, les commissaires doivent présider des audiences, et il serait certainement très utile de retrouver dans les antécédents d'une personne des indications qu'elle peut présider des audiences avec succès.

[Text]

Mr. Cook: In other words, job description and also a sheet of qualifications.

Mr. Crane: Yes.

The other suggestion which has been talked about from time to time is some form of consultation, which would oblige the Cabinet or the Privy Council Office or whoever does the basic work in this area to consult with a broadly based committee. The sort of thing that might be envisaged would be a committee on which senior bureaucrats would be represented, senior members of industry, possibly even members of the judiciary. Such a committee would not be appointing anybody, but would at least be able to say of the six people you have suggested to be chairman of tribunal x, we would say the top three are . . . , and we would also say the following is unqualified. They might go that far.

Mr. Cook: Would that be public?

Mr. Crane: I would say no. Personally, I think once you bring it into the public, you are going to have in the press comments on a person's background and qualifications. You may find it will be very difficult to get people to let their names stand. Having said that, if it were to be public, or if there were to be any sort of hearing process, in my personal view it should only be for the very top jobs; in other words the chairmen of, say, three or four tribunals. There are a very large number of order-in-council appointments. For instance, the Pension Commission has how many—11, 17, 18 commissioners? There is no reason to have public hearings into qualifications to be a member of the Pension Commission, I would not have thought, even if you went that route. But personally, I would say try it without public hearings and see how you get along.

The Chairman: In other words, you are basically supporting suggestion 20 in our report: Job Description, Consultation and Advertising.

Mr. Crane: Yes. I think so.

Mr. Johnston: The last part of that recommendation gives me some problems, where it says a range of interests should be represented on boards. I think it says that. My own view of that is while it is important the board be representational, I think it is a mistake very rigidly to try to have represented each of the interests which may be affected by the board's activities—on that basis or on a regional basis, geographic basis, or what have you. The important thing is to get the best people on the board, and I think it would be a real mistake to try to balance off interests on any one board.

Mr. Crane: I agree with that.

I have two small points, and one is if you want to get the best people, you have to pay them well, and I think the salaries of the senior members of commissions have to be looked at. If you have a sufficient salary to head a—literally they are

[Translation]

M. Cook: En d'autres termes, une description de tâches et un énoncé de qualité.

M. Crane: Oui.

L'autre proposition qui a été faite de temps à autre est un genre de consultation, qui obligerait le Cabinet ou le Bureau du Conseil privé ou qui que ce soit qui fait le travail préliminaire dans ce domaine, à consulter un comité assez largement représentatif. Le genre de choses qui pourraient être envisagées serait un comité où seraient représentés les principaux bureaucrates, les principaux membres de l'industrie et peut-être même certains juges. Ce comité ne ferait pas de nominations, mais pourrait au moins dire, parmi les 6 candidats recommandés pour le poste de président du tribunal X, lesquels sont les trois meilleurs et il pourrait dire que les 3 autres ne sont pas qualifiés. Il pourrait aller aussi loin.

M. Cook: Cette étape serait-elle publique?

M. Crane: Je dirais que non. Je crois personnellement que si vous rendez cela public, la presse va se mettre à commenter les antécédents et les qualifications des personnes. Vous allez peut-être découvrir qu'il sera très difficile d'avoir des volontaires pour se porter candidat. Cela dit, si cette étape devait être publique, ou s'il devait y avoir un genre de processus avec des audiences, mon opinion personnelle est que cela ne devrait exister que pour les postes à la limite supérieure; en d'autres termes, pour les postes de président de trois ou quatre tribunaux. Il y a un très grand nombre de nominations par arrêté en conseil. Par exemple, la Commission canadienne a maintenant 17 ou 18 commissaires. Il n'y a aucune raison d'avoir des audiences publiques pour évaluer les qualifications des personnes appelées à devenir membres de la Commission des pensions, je ne penserais pas, même si vous décidiez de retenir cette procédure. Toutefois, personnellement, je dirais qu'il serait utile d'expérimenter sans audience publique pour voir comment cela fonctionne.

Le président: En d'autres termes, vous appuyez essentiellement la proposition numéro 20 de notre rapport: une description de tâches, des consultations et une certaine publicité.

M. Crane: Oui, je le crois.

M. Johnston: La dernière partie de cette recommandation me cause certaines difficultés. Elle dit qu'une gamme d'intérêts devrait être représentée au sein des conseils et des commissions. Je crois que c'est ce qu'elle dit. Mon opinion personnelle est qu'il peut être important que le conseil ou la commission soit représentatif, mais je crois que c'est une erreur d'essayer systématiquement de faire représenter tous les intérêts qui peuvent être touchés par les décisions de l'organisme, d'après ce critère ou un critère géographique ou un autre critère. Le plus important est de faire nommer les meilleures personnes au sein de l'organisme, et je crois que ce serait une véritable erreur que d'essayer d'équilibrer tous les intérêts au sein d'un organisme donné.

M. Crane: Je suis d'accord avec vous.

J'ai deux points mineurs à soulever, et l'un de ceux-ci est que si vous voulez avoir les meilleures personnes, vous devez les payer bien, et je crois que les traitements des principaux membres des commissions doivent être révisés. Si vous avez un

[Texte]

departments; many of these regulatory commissions are departments, and you have to look for the same abilities as a deputy minister has, because he is also the chief administrator of those departments.

• 1310

The second thing is if you go the accountability route and have a really in-depth hearing every three years or so, that will focus on the abilities of the people who appear before you as well. You will get a spin off from that public hearing process, you will see how individuals have performed, and you will get a great deal of informal feedback from industry and others about how well those individuals have done. It will be a healthy process, I think.

Mr. Muldoon: There is one supplementary answer I might make to the question and it is, you are probably aware of what is known as the Study Group on Administrative Tribunals, which is a volunteer organization the Chairman of which is Miss Janet Scott, who is Chairman of the Immigration Appeal Board at the moment. It is composed of members of boards, agencies, and tribunals and their counsel, and it is much concerned with the question of appointments, ability, rating, and assessment of board members. So if you have not spoken with that group, it might serve you well to speak with it.

The Chairman: Yes. We have been in contact with them.

Mr. Bouchard.

Mr. Bouchard: On that point, I just had two small things. First, I think personally the representation of interests is generally given too much importance. I think practice has proven agency members tend very much, wherever they come from, whatever their backgrounds, to develop quite quickly an agency mentality more than an *x* group mentality or *y* group mentality. So I think this factor sometimes might be given too much importance.

The second thing: it might be interesting, if you have not done it already, to look at an experience which is going on in Quebec, and which has been going on for three or four years now, in the nomination of people who are going to be called to do some adjudication, and that is the nominating process for members of the provincial court. What happens currently is that contests are held; juries make the pre-selection, the vetting of the candidates, who either apply themselves or are suggested by other people. The discretion remains still with the minister, who in practice stays within the short list given to him by the jury. I have yet to hear in Quebec any negative comments about that process. I do not say that procedure should be followed for the nomination of agencies, but I just want to point to this as an experience in the field of nomination which is being tried in Quebec and which is interesting.

[Traduction]

traitement suffisant pour être à la tête—they sont littéralement des ministères; de nombreux organismes de réglementation sont des ministères, et vous devez rechercher les aptitudes nécessaires pour être sous-ministre, parce qu'ils sont également les premiers dirigeants de ces ministères.

Le deuxième point est que si vous suivez la route de l'imputabilité et que vous avez une audience qui va véritablement au fond des choses tous les trois ans environs, cette procédure attirera l'attention sur les capacités des personnes qui comparaitront devant vous également. Vous allez retirer des avantages secondaires de ce processus d'audiences publiques vous allez voir comment les personnes ont exécuté leurs fonctions, et vous allez recevoir un grand nombre de commentaires de la part de l'industrie et de l'autre personne sur la performance de ces personnes. Je crois que ce processus pourrait être sain.

M. Muldoon: Je pourrais peut-être ajouter un élément de réponse à cette question. Vous connaissez probablement l'existence du groupe d'étude sur les tribunaux administratifs, qui est un organisme bénévole présidé par Mlle Janet Scott, qui est également présidente de la Commission d'appel de l'Immigration à l'heure actuelle. Il est composé de membres de commissions, d'organismes et de tribunaux ainsi que de leurs avocats, et ce groupe est très préoccupé par la question des nominations, des capacités et de l'évaluation des membres d'organismes. Alors, si vous n'avez pas encore parlé aux membres de ce groupe, il pourrait être très utile de le faire.

Le président: Oui. Nous avons pris contact avec eux.

Monsieur Bouchard.

M. Bouchard: J'aurais deux éléments à ajouter sur ce point. Premièrement, je crois personnellement que, d'une manière générale, on accorde trop d'importance à la représentativité. Je crois qu'en pratique il s'est avéré que les membres d'organismes tendent très rapidement, indépendamment de leurs antécédents, à développer une mentalité propre à l'organisme plutôt qu'une mentalité de groupe *X* ou *Y*. Je pense donc que l'on attache parfois trop d'importance à ce facteur.

Le deuxième point est qu'il pourrait être intéressant, si vous ne l'avez pas déjà fait, d'étudier une expérience qui se déroule actuellement au Québec, et qui est en cours depuis 3 ou 4 années maintenant dans le cadre de la nomination de personnes appelées à prendre des décisions de type quasi-judiciaire, et il s'agit du processus de nomination des juges de la Cour provinciale. Ce qui arrive, c'est qu'on lance des concours; un jury fait une présélection en examinant les candidatures des candidats qui se sont présentés eux-mêmes ou qui ont été présentés par d'autres personnes. Le ministre conserve le pouvoir discrétionnaire de prendre la décision, mais en pratique, il s'en tient à la courte liste qui lui est présentée par le jury. Jusqu'à aujourd'hui, je n'ai pas entendu au Québec de commentaires défavorables au sujet de ce processus. Je ne dis pas qu'il faudrait suivre cette procédure pour la nomination des membres des organismes, mais je voulais simplement souligner cette expérience dans le domaine des nominations qui est faite au Québec à l'heure actuelle et qui est très intéressante.

[Text]

The Chairman: You have had some experience in this area too, Mr. Crane, with judicial appointments.

Mr. Crane: With the Canadian Bar.

The Chairman: Are you fairly happy with that procedure? Would it commend itself to our committee for appointments to boards, in consultation with affected interests?

Mr. Crane: Clearly, the committee type of thing would have to be very broad. I suppose I would lean to that as one of the elements, where you should have consultation with senior deputy ministers, senior members of industry or consumer groups. You probably have to guard against a huge committee. You probably have to have a small panel of people who are appointed basically because of their individual qualifications—they are responsible people. They will not be able in any sense to appoint anybody or really have a veto. In the Canadian Bar process, it has always been made quite clear by the Minister of Justice that the committee does not have a veto.

The Chairman: The Canadian Bar would say of a proposed judge, is he qualified or is he not qualified.

Mr. Crane: That is right.

The Chairman: Or is it "highly qualified" as well? Is there a third category?

Mr. Crane: I would say qualified and not qualified. For the qualified ones, there are occasionally comments of that sort, additional comments which would be helpful to the minister on the particular ability of the appointee.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Muldoon, we understand your commission is considering the possibility of conducting some research into an administrative procedures act. I wonder if you might tell us what stage that is at.

• 1315

Mr. Muldoon: That is at a very preliminary stage. I think Mr. Marvin is going to . . .

Mr. Marvin: Yes, at the moment consultants for the Law Reform Commission are still doing preliminary work. A series of interviews with over 50 federal governmental boards, commissions, and tribunals is still being completed, talking to members of commissions, boards, and tribunals, legal counsel, some other members of the staff of those bodies, ascertaining any difficulties they might perceive or suggestions they might make on statutory powers, exercise of discretion, et cetera. On looking at administrative procedure in legislation, of course one has already two provincial jurisdictions in this country—Alberta and Ontario—with such legislation. It is operative; at least it is on paper, and some things have been done over the past period of years. In our general working paper, based of course largely on the series of studies of individual government-

[Translation]

Le président: Vous avez également une certaine expérience avec les nominations de juges, monsieur Crane.

M. Crane: Au Barreau canadien.

Le président: Êtes-vous relativement satisfait de cette procédure? Cette procédure se prêterait-elle à notre comité pour la nomination au sein d'organismes, en consultation avec les parties intéressées?

M. Crane: Je pense que ce genre de comité devrait certainement être très large. Je suppose que cela pourrait constituer l'un des éléments, où vous auriez des consultations avec les principaux sous-ministres, les principaux membres de l'industrie ou les groupes représentant les intérêts des consommateurs. Il faut cependant probablement prendre garde que le comité devienne trop gros. Vous devriez probablement avoir un petit groupe de personnes nommées essentiellement à cause de leurs qualités personnelles. Ce serait des personnes responsables mais elles ne pourraient pas réellement nommer personne ou avoir un droit de veto. Dans le processus de l'Association du barreau canadien, le ministre de la Justice a toujours établi clairement qu'il n'était pas question que le comité ait un droit de veto.

Le président: L'Association du barreau dirait au sujet d'un candidat pour la magistrature qu'il est qualifié ou qu'il ne l'est pas.

M. Crane: C'est exact.

Le président: S'agirait-il plutôt de «très qualifié»? Y a-t-il une troisième catégorie?

M. Crane: Je dirais qu'il n'y en a que deux: qualifié ou non qualifié. Pour les candidats jugés qualifiés, il y a à l'occasion des commentaires de cette nature, des commentaires supplémentaires sur les aptitudes particulières de candidats qui peuvent être utiles au ministre.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur Muldoon, je crois comprendre que votre commission étudie actuellement la possibilité de faire des recherches au sujet d'une loi sur les procédures administratives. Je me demande si vous pourriez nous dire où en sont rendus les travaux.

M. Muldoon: Ils sont rendus à une étape très préliminaire. Je crois que M. Marvin doit . . .

M. Marvin: Oui, à l'heure actuelle, des conseillers de la Commission de réforme du droit font actuellement les travaux préliminaires. Une série d'entrevues avec plus de 50 organismes, commissions et tribunaux du gouvernement fédéral sont en cours. Il s'agit de recueillir les commentaires de leurs membres, de leurs conseillers juridiques et de leur personnel au sujet des difficultés qu'ils peuvent avoir ou des suggestions qu'ils pourraient avoir au sujet des pouvoirs statutaires, de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et ainsi de suite. Pour ce qui concerne la législation sur les procédures administratives, il y a déjà deux juridictions provinciales au Canada qui en ont, l'Alberta et l'Ontario. Cela fonctionne, au moins sur papier, et certaines choses ont été faites au cours des dernières années. Dans notre document de travail général, fondé bien sûr

[Texte]

tal agencies done to date, we have come down pretty clearly—the staff has, and also members of the commission—to the extent that it is reflected in the tentative recommendations in the working paper, we are of accord that there are minimum requirements which should be met in notice, for example, of proceedings, in getting information out and available, not only in a general sense but through manuals on agency organization, procedures to be followed, sources of information which are important, and also on hearings themselves, once they are commenced; of having at least a sense of written proceedings, the opportunity for notice and comment for interested parties.

Mr. Berger: What is your general feelings though? Have you taken a position that there should be such an act, or that you do not want to codify this in an act and it should be in the statutes of the particular agencies? Is a general consensus developing on that point?

Mr. Marvin: There is a consensus that change is needed and in minimal requirements, either through individual pieces of legislation or through some central administrative procedure act, you would have references to these minimal requirements. Also, the general working paper refers to a type of council, as it were, which would have characteristics similar to those of bodies in the United Kingdom, Australia, and the United States, which provide some form of direction or supervision to administrative bodies and assist them in carrying out further reforms.

However, before a final conclusion is to be reached on a definitive statutory format for reforms, we want to have canvassed these 50-plus agencies, as well as to have talked to others. We find it helpful today getting comments from members of this parliamentary committee, and so on and so forth. It will help us in coming down on the staff level to any final types of comments, which we will then forward to Mr. Muldoon and other members of the commission, who then will have to make firmer decisions about the format for reform.

Mr. Muldoon: Obviously it would helpful and reasonable if there were some uniformity of procedure. But equally obviously, regulatory agencies, among all the other administrative tribunals, have different things to do in different ways. So there has to be, I suppose, a look at what would be minimal requirements. I say obviously it would be helpful to have uniformity, because then people—the public and their counsel—who appear before the agencies would know how to proceed and what the guidelines would be.

But I think what gives us caution is that agencies do different things and they do different things in different ways, and they regulate different industries. So one has to take some account of that. But that is the sort of thing we are hopefully working towards in the commission. We have not come up with any answers, magic or pedestrian, yet.

[Traduction]

en grande partie sur la série d'études que nous avons faites sur les organismes gouvernementaux à date, nous avons pu nous faire une idée assez précise. Dans la mesure où l'indiquent les recommandations provisoires énoncées dans le document de travail, nous sommes d'accord pour dire qu'il doit y avoir des exigences minimales en ce qui concerne le préavis des procédures, par exemple, la diffusion et l'accessibilité de l'information, non seulement dans un sens général mais par le moyen d'un manuel sur l'organisation de l'organisme, sur les procédures à suivre, sur les sources d'information qui sont importantes, et également sur les audiences elles-mêmes, une fois qu'elles sont commencées. Nous favorisons également certaines procédures écrites, et la possibilité, pour les parties intéressées, de recevoir et de donner des avis et de faire des commentaires.

M. Berger: Cependant, quel est votre sentiment général? Avez-vous décidé qu'une telle loi serait souhaitable, ou que vous ne voulez pas codifier ces dispositions dans une loi et qu'elles doivent se trouver dans les lois cadres des organismes particuliers? Y a-t-il un consensus qui se dégage sur ce point?

M. Marvin: Il y a un consensus sur la nécessité de changement et sur les exigences minimales, qui seraient prévus par des lois particulières ou par une loi quelconque sur les procédures administratives, avec des renvois à ces exigences minimales. Le document de travail général parle également d'un genre de conseil qui aurait des caractéristiques semblables à celles que l'on retrouve dans ces organismes au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis qui fournit des conseils et des lignes directrices aux organismes administratifs et les aide à effectuer de nouvelles réformes.

Toutefois, avant de tirer une conclusion finale sur un cadre législatif de réforme, nous voulons attendre d'avoir rencontré ces 50 organismes ou plus, ainsi que certains autres. Nous trouvons utile de recevoir aujourd'hui des commentaires de la part des membres de ce comité parlementaire, et ainsi de suite. Cela nous aidera au niveau du personnel à formuler des commentaires finaux qui seront présentés à M. Muldoon et aux autres membres de la Commission, qui prendront ensuite des décisions plus définitives au sujet du cadre de réforme.

M. Muldoon: Évidemment, il serait utile et raisonnable d'avoir une certaine uniformité dans la procédure. Mais il est également évident que les organismes de réglementation, parmi tous les autres tribunaux administratifs, ont différentes choses à faire de différentes façons, il y a donc lieu d'examiner, je pense, qu'elles pourraient être les exigences minimales. Je dis qu'il serait évidemment utile d'avoir une certaine uniformité, parce que les gens, le public et leurs conseillers qui comparaissent devant les organismes sauraient comment procéder et qu'elles sont les lignes directrices.

Mais je crois que ce qui nous incite à être prudents est que les organismes font différentes choses de différentes manières et qu'ils réglementent différentes industries. Il faut donc en tenir compte. Mais c'est le genre de choses que nous essayons de faire à la Commission. Nous n'avons pas encore trouvé de solution magique.

[Text]

[Translation]

• 1320

Ms. Priest: I would like to go back quite a distance here to the idea of appeals to cabinet, and also the directive power. The agencies that have appeared before us have expressed some interest in having directives given to them, and I think there is also a general feeling the appeal to Cabinet probably will stay, at least for the foreseeable future. When Hudson Janisch was appearing before us last week, or two weeks ago, he referred to what he called the double-whammy effect of having both the directive power and the appeal to cabinet. The result would be an even greater policy vacuum, in that the agencies would feel they no longer had to step in and make policy whether they liked it or not, because the directive power existed; on the other hand, the politicians would feel they could always step in with the appeal, and therefore they would not approach the more difficult task of issuing directives. The result would be more of a mess in policy-making than we have. I wonder if you could give us some comments on this.

Mr. Muldoon: I think there is much validity to what Mr. Janisch asserts there. One could end up in a state of stasis, if you will, or hiatus. Although we recognize that Cabinet appeals will probably stay, generally in our publications we have opposed the notion of Cabinet appeals, or we have supported the notion of limiting them as much as possible. So far, in our tentative recommendations, we are more inclined to go with the directive power and the power of stop orders, as we mentioned earlier. If one combined both, then possibly Mr. Janisch is absolutely clairvoyant. That might well be the problem.

Mr. Johnston: The CRTC at present has within its act, the Broadcasting Act, provision for directions in specified areas. The Cabinet appeal provision is also in that legislation. It has not stopped the CRTC from being very active, as you know, in formulating policy and holding their hearings to develop policy and so on.

I tend to think the answer to that question is really how active and aggressive the members of the commission are. If a direction system is going to be implemented, I favour some limitation on it. In the new telecommunications legislation, certain specific areas which are to be left entirely to the commission are exempted from the direction of power. I would favour that kind of examination in the case of each agency, to make sure the areas that should be left to the agencies' determination do not become part of that directive power. I recognize the problem Professor Janisch has mentioned, but I think it really depends very much on the kind of people who are in the agency. I do not think they will be hamstrung.

Before I leave the direction power, I just want to come back to the new C-42, the post office bill. I read in that bill a provision for direction of power. I guess it is the work I have been doing in the commission: I just automatically thought, oh yes, that means a written direction; there would be some sort

Mme Priest: Je voudrais revenir brièvement sur la question des appels au Cabinet et sur le pouvoir de donner des directives. Les organismes qui ont témoigné devant nous ont dit qu'ils aimeraient recevoir des directives et je crois que l'on pense généralement que les appels au Cabinet seront probablement maintenus, au moins dans un avenir prévisible. Lorsque Hudson Janisch a comparu devant nous la semaine dernière ou il y a deux semaines, il a parlé de l'effet double qui résulte du pouvoir de donner des directives et de l'appel au Cabinet. Il en résulterait un plus grand vacuum politique, car d'une part les organismes ne se sentiraient plus obligés d'établir eux-mêmes les politiques, à cause de l'existence du pouvoir de donner des directives, et d'autre part, les politiciens croieraient qu'ils peuvent toujours intervenir au moyen d'un appel, et ils ne se donneraient donc pas le mal de donner des directives. La situation serait encore plus confuse qu'à l'heure actuelle. Je me demandais si vous aviez des commentaires à faire sur ce point.

M. Muldoon: Je crois que les affirmations de M. Janisch ont beaucoup de valeur. Nous pourrions nous retrouver dans un genre de hiatus. Bien que nous reconnaissons que les appels au Cabinet seront probablement maintenus, nous sommes généralement opposés dans nos publications à la notion d'appel au Cabinet, où nous avons appuyé l'idée de les limiter le plus possible. À date, dans nos recommandations provisoires, nous penchons plutôt du côté d'un pouvoir de donner des directives et du côté d'un pouvoir d'arrêter les procédures, comme nous l'avons déjà mentionné. Si les deux sont combinés, il est possible que M. Janisch ait été très prévoyant. Il est bien possible qu'il y ait un problème.

M. Johnston: La Loi sur la radiodiffusion prévoit à l'heure actuelle que le CRTC peut recevoir des directives dans certains domaines particuliers. Les appels au Cabinet sont également prévus par la loi. Cela n'a pas empêché le CRTC d'être très actif, comme vous savez, dans l'élaboration des politiques et dans la tenue d'audiences en vue d'établir des politiques et ainsi de suite.

J'ai tendance à croire que cela dépend grandement du dynamisme des membres de la Commission. Si un régime où des directives sont données est mis en place, je crois que certaines limites doivent être imposées. Dans la nouvelle loi sur les télécommunications, certains domaines particuliers sont laissés à la discrétion absolue de la Commission et ne sont pas du tout assujettis au pouvoir de donner des directives. Je favoriserais ce genre d'examen pour chaque organisme, pour faire en sorte que les domaines qui devraient être laissés à la discrétion de l'organisme ne soient pas assujettis au pouvoir de donner des directives. Je reconnais l'existence du problème que le professeur Janisch a mentionné, mais je crois que cela dépend beaucoup du genre de personne qui est nommée au sein de l'organisme. Je ne crois pas qu'ils seront pris dans un carcan.

Avant de passer à un autre sujet, je voudrais revenir brièvement sur le nouveau projet de Loi C-42, la Loi sur le bureau de poste. Il contient une disposition qui prévoit le pouvoir de donner des directives. J'ai cru, probablement à cause du genre de travail que j'ai fait au sein de la Commission, qu'il s'agissait

[*Texte*]

of public process. But in looking at that section again, I see there is no provision for it being a written direction. As I read that, it seems to lend itself to the minister just picking up the telephone and calling the president of the new Crown corporation and saying, we want you to do it this way. No public process is involved at all. From a law reform point of view, I think that would be a bad thing to have happen.

Mr. Cook: My distinct impression of that was it really changed nothing, because the minister is still basically responsible for everything. It is very clearly set out that the minister may review, may do this, may do that, in each one of the clauses you referred to in particular. I am with you on that.

The Chairman: We would like to get the minister off the hook for the Post Office, if there is any way.

• 1325

Mr. Cook: Then he has to be prepared to give up a little of his power.

The Chairman: Gentlemen, we have gone 20 minutes over the time we had allocated. I apologize to you for that. At the risk of trying your patience any further, you have commented either directly and specifically or else inferentially on many of our recommendations: notice, consultation, the agencies, and hence the role for Parliament. It is obvious from your responses, you are familiar with our preliminary report. Are there any other areas in there you feel you would like to comment on—where either you disagree with what tack we are taking or you agree with it; areas we have not touched on?

Mr. Crane: When you say preliminary report, you mean the discussion paper.

Mr. Muldoon: Mr. Chairman, I will leave that up to individuals who are in my company, if they have any further comments.

Mr. Johnston: I have one violent objection, and it is to the suggestion which proposes—probably I am not going to state this correctly—that Parliament have some control over the overall regulatory budget. It seems to me that is going to create more problems than it solves. Just to try to begin to calculate what the cost of regulation is, to me, would take more time and energy—and increase the regulatory burden—than the exercise is worth. So that particular one I take strong exception to.

The Chairman: Thank you, Mr. Johnston.

Any others?

Mr. Crane: Just a general comment. If you expect anything to happen in the regulatory system, you had better put it in legislation, because there were certainly a lot of good intentions in the past, but without being reflected in the statute, nothing came of them.

It may be saying the obvious, but where you have suggestion 2—that advance notice of new regulations be made under federal statutes—that has to be built into the scheme. The commissions have to be told that is what is required. You have

[*Traduction*]

automatiquement de directives écrites; j'ai cru qu'il y aurait un genre de publicité. Toutefois, en relisant attentivement la disposition, j'ai constaté qu'on ne prévoyait aucunement des directives écrites. D'après ce que j'ai cru comprendre, il semble que le ministre pourrait simplement téléphoner au président de la nouvelle société de la Couronne pour lui dire quoi faire. Il n'y a aucune publicité de prévue. Du point de vue de la réforme du droit, je crois que ce serait très mauvais.

M. Cook: J'ai la nette impression que cela ne changerait rien, parce que le ministre est encore essentiellement responsable de tout. Il est clairement prévu que le ministre peut faire des révisions, faire ceci ou cela, pour chacune des dispositions que vous avez mentionnées. Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Le président: Nous aimerions enlever le ministre de sur la sellette pour ce qui concerne les postes, si c'est possible.

M. Cook: Il doit donc être disposé à céder un peu de ses pouvoirs.

Le président: Messieurs, nous avons déjà dépassé de 20 minutes le temps qui nous était accordé. Je m'en excuse. Au risque d'abuser davantage de votre patience, vous avez commenté directement ou indirectement plusieurs de nos recommandations: les avis, la consultation, les organismes, et le rôle du Parlement. D'après vos réponses, il est clair que vous connaissez très bien notre rapport préliminaire. Y a-t-il d'autres domaines sur lesquels vous aimeriez faire des commentaires? Y a-t-il d'autres points sur lesquels vous n'êtes pas d'accord ou d'autres points que nous n'avons pas touchés?

M. Crane: Lorsque vous parlez de votre rapport préliminaire, vous voulez parler de votre document de travail.

M. Muldoon: Monsieur le président, je laisse cela à la discrétion des personnes qui m'accompagnent.

M. Johnston: Il y a une chose à laquelle je suis fermement opposé, et c'est la proposition que vous avez faite, que le Parlement ait un rôle de contrôle sur l'ensemble du budget de réglementation. Je crois que cela fera plus de mal que de bien. Je pense que le simple fait d'essayer de calculer le coût d'application d'un règlement prendrait plus de temps et d'énergie, et augmenterait le fardeau représenté par les règlements plus que cela n'en vaut la peine. Je suis donc fermement opposé à cette proposition.

Le président: Merci, monsieur Johnston.

Y a-t-il d'autres questions?

M. Crane: J'aurais simplement un commentaire de nature générale à faire. Si vous voulez améliorer le processus de réglementation, je crois que vous feriez bien de le prévoir dans une loi, parce qu'il y a certainement eu de bonnes intentions dans le passé, mais si les réformes ne sont pas prévues par une loi, rien ne se produira.

Au risque de dire l'évidence, votre proposition numéro 2, qui prévoit le préavis des projets de nouveaux règlements qui doivent être établis en vertu d'une loi fédérale, cela devrait faire partie intégrante du système. Il faudrait dire aux com-

[Text]

two models. You have the CRTC, which has gone out to the public specifically without being told to do so, and you have other commissions which have not, even though encouraged to do so from time to time informally, they have not gone out to the public with their proposals. It seems to me that is a very, very creative thing: to go to the public and say this is what we are intending to do; tell us what is wrong and give us detailed comments. But you have to put it in the statute. If it is not there, it will not be done.

The Chairman: Mr. Bouchard.

Mr. Bouchard: One short thing it seemed to me was not directly addressed in the paper was the problem that much regulatory reform might necessitate not so much deregulation, getting rid of regulation, controlling the mass of regulation; it seems to me the one preliminary exercise—and that is probably professional deformation from my having been a draftsman—is you should look at the quality of the language of the regulations themselves. People are not complaining so much about the fact that regulations are unjust as that they are unintelligible.

The other thing is that again, they are not complaining about the injustice of the rules but about their inaccessibility. Access to rules and regulations is very important. You cannot expect people to comply with the rules you lay down if they cannot read them. When I say they cannot read them, it is as much a matter of putting your hands on the paper and having it in front of you as it is a matter of once you have it in front of you, being able to make sense out of what it says.

The Chairman: Do you have recommendations, specifics, in either of those areas, Mr. Bouchard?

Mr. Bouchard: Some recommendations were made in the administrative law paper at the very beginning, chapter 3, on the quality of drafting.

As far as access is concerned, indexing material is extremely important. Offering some consolidation mechanism, not every ten years, but some continuous consolidation mechanism, as it is now offered by some provinces, or on the United States basis—things like that should be explored.

• 1330

Legal language should be shed of its arcaneness and occultism. As much as possible when you are speaking of the same things you should use the same words. There are some useless discrepancies. We were talking of procedure. Some procedural regulations—I think there are eight or nine different ways of expressing that someone has the powers of a court of record. Why is that? Those might seem trivial, technical exercises, but it seems to me if you do undertake them, you might be able to get rid of much of the problem of accessibility to regulations. Unfortunately, that is very much dependent on the quality of your parliamentary draftsmen and not so much on the rules you lay down.

The Chairman: Mr. Muldoon.

[Translation]

missions que cela est exigé. Vous avez deux modèles possible. Il y a d'abord le CRTC, qui a décidé de faire des audiences publiques sans qu'on lui dise de le faire, et il y a les commissions qui nous ont pas fait, même si elles ont été incitées à le faire de façon non officielle. Il me semble qu'il est très très constructif de dire à la population ce que l'on se propose de faire pour recevoir des commentaires favorables ou défavorables de leur part. Mais il est nécessaire de le prévoir par une loi car autrement, rien ne sera fait.

Le président: Monsieur Bouchard.

M. Bouchard: Il y a un petit problème qui ne me semble pas directement traité dans le document, et il s'agit du fait que la réforme de la réglementation pourrait ne pas nécessiter l'approbation d'un grand nombre de règlements ou le contrôle de la masse des règlements. Il me semble que la première chose à faire, et je suis probablement victime d'une déformation professionnelle à cause de mon expérience en rédaction, serait d'examiner la qualité de la formulation des textes réglementaires eux-mêmes. Les gens ne se plaignent pas tellement du fait que les règlements sont injustes, ils se plaignent plutôt du fait qu'ils sont incompréhensibles.

D'autre part, ils ne se plaignent pas tellement des injustices que peuvent créer les règles mais plutôt de l'inaccessibilité des règles. L'accessibilité aux règles et aux règlements est très importante. Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que les gens se conforment aux règlements que vous établissez s'ils ne peuvent pas les lire. Lorsque je dis qu'ils ne peuvent pas les lire, il ne s'agit pas de mettre la main dessus mais plutôt de comprendre ce que vous lisez.

Le président: Avez-vous des recommandations précises à faire sur ce point, monsieur Bouchard?

M. Bouchard: Certaines recommandations ont été faites au début du document sur le droit administratif, le chapitre 3 porte sur la qualité de la rédaction.

Pour ce qui concerne l'accessibilité, l'indexation est un élément extrêmement important. Il devrait également y avoir une procédure de consolidation, pas tous les 10 ans, mais un processus de consolidation permanente, comme celui qui existe maintenant dans certaines provinces ou aux États-Unis. Des choses comme celles-là devraient être examinées.

Il est devenu nécessaire de moderniser la langue du droit et de la rendre plus compréhensible. Il devrait, autant que possible, avoir une certaine uniformité dans la terminologie. Il y a des différences inutiles. Nous parlons de procédures tout à l'heure. Dans les règlements qui traitent de la procédure, je crois qu'il y a 8 ou 9 façons différentes de dire que quelqu'un a les pouvoirs d'une cour d'archives. Pourquoi? Cela peut sembler insignifiant, cela peut sembler être un exercice technique, mais il me semble que si l'on s'attaque à ce problème, on peut résoudre une bonne partie du problème de l'accessibilité des règlements. Malheureusement, cela dépend beaucoup de la qualité des rédacteurs législatifs et réglementaires, et pas tellement de la qualité des règles que vous énoncez.

Le président: Monsieur Muldoon.

[Texte]

Mr. Muldoon: I have a wistful, general observation to make to you, as the chairman of an agency which, it is true, is not a regulatory agency, and that is this. If the agency has a job to do, then be cautious about burdening it, as distinct from the private sector, with so much introspection navel-gazing, planning, and projection that it does not have time to do its job.

I had an example of that recently in my own body, the Law Reform Commission. We were planning a fundamental review of the criminal law. Well, it is certainly taking a great deal of time to plan that. We have been diverted from getting on with the job. I think the plan is now set, so we will get on with the job again. But one has to be careful when asking the agencies to have so many people to do all these various studies for them that in effect it detracts from doing the job—if it be a useful job in the first place. That is my wistful observation and caveat, respectfully, to your special committee, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Cook: Made after sitting here for a couple of hours.

Mr. Muldoon: A toll of the time which has fled.

The Chairman: It is always quick when you are having a good time.

Are there any other comments? Yes, Mr. Marvin.

Mr. Marvin: If you are interested in responding to individual cases or sets of cases as opposed to structural reform, over the years various bills have been introduced before Parliament to establish an ombudsman. I do not see a reference here to that. It is not as directly responsive, of course, to the particular problem, but to the extent that you see repetitive types of issues raised by complaints coming in from individuals or organizations, it is helpful to have an ombuds-person or ombuds-like mechanism to deal with these issues and bring them to the light of day so other appropriate agencies can carry through reform.

The Chairman: A lightning rod and collecting mechanism as opposed to an active intervener?

Mr. Marvin: Well, yes, to a larger degree it is a lightning rod and collecting mechanism.

The Chairman: It would be a complaint department, really.

Mr. Marvin: Yes. But the complaints then see the light of day and they can be carried over by active members of Parliament and by others.

The Chairman: Do you have any other comments on that ombudsman idea?

Mr. Crane: Just that it is one of the bags of things possibly a council on tribunals might get into, unless another institution were set up for the purpose.

[Traduction]

M. Muldoon: J'ai une observation générale à faire en quartier de président d'un organisme qui n'est pas, c'est vrai, un organisme de réglementation. Si l'organisme a un travail à faire, prenez garde de ne pas lui imposer un fardeau excessif, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, où il y a beaucoup d'introspection, d'examen à la loupe, de planification et de projection, car il ne lui restera plus de temps pour faire son travail.

J'en ai eu un exemple récemment au sein même de la Commission de réforme du droit. Nous projections de faire une révision fondamentale du droit criminel. Eh bien, il faut certainement beaucoup de temps pour planifier un travail comme celui-là. Nous avons été déroutés de notre travail principal qui consistait à commencer le travail. Je crois que le plan est maintenant établi et que nous allons nous mettre au travail. Mais je crois qu'il faut prendre garde lorsque l'on demande aux organismes d'avoir un certain nombre de personnes pour faire toutes ces études pour eux parce que cela peut l'éloigner de son objectif principal, qui consiste à faire un travail utile. Voilà le commentaire que je voulais faire, avec le plus grand respect pour votre comité, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup.

M. Cook: Après les quelques heures que nous venons de passer ici.

M. Muldoon: Le temps fuit.

Le président: Le temps passe toujours plus vite lorsque c'est intéressant.

Y a-t-il d'autres commentaires? Oui, monsieur Marvin.

M. Marvin: Si vous vous intéressez à des cas particuliers ou à des catégories de cas particuliers par opposition aux réformes de structure, il y a eu au cours des années plusieurs projets de loi créant un ombudsman de déposés devant le Parlement. Il n'en n'est pas fait mention ici. Ce n'est pas, bien sûr, une réponse directe à ce problème particulier, mais dans la mesure où les mêmes questions sont soulevées par un certain nombre de personnes ou d'organismes, il est utile de pouvoir les centraliser chez un ombudsman ou dans une institution semblable pour que les organismes appropriés puissent prendre conscience du problème et faire les réformes qui s'imposent.

Le président: Une balise lumineuse et un mécanisme de collecte, par opposition à une intervention directe?

M. Marvin: Eh bien, oui, dans une large mesure.

Le président: Il s'agirait en réalité d'un ministère de plaintes.

M. Marvin: Oui, mais les plaintes mettent les problèmes en évidence et il est ensuite possible que les parlementaires et d'autres personnes y donnent suite.

Le président: Avez-vous d'autres commentaires à faire sur la question de l'ombudsman?

M. Crane: C'est une solution possible parmi beaucoup d'autres mais peut-être qu'un conseil des tribunaux administratifs pourrait faire la même chose, à moins qu'une autre institution soit établie à cette fin.

[Text]

The Chairman: If no one has any more questions or comments, in closing I would like to order that Mr. Slatter's report and the other materials presented to us by annexed as an exhibit to our record.

I would like to announce that our next meeting is tomorrow morning at 9.30 in this same room. We will have the Canadian Labour Congress. Tomorrow afternoon at 3.30 p.m. in the same room we will have the Canadian Standards Association.

In conclusion, I would like first of all to thank you for the work and the assistance you have given our task force. Right from the beginning I understand you supplied us with a list of people as part of our mailing of 5,800, requesting submissions to us, and that was very helpful to us at an initial stage. The reports, the work you have done, are of course going to bear very heavily on our final determinations, and your responses to our questions today have been extremely helpful. I just cannot thank you enough, on behalf of all the members of our committee and our staff as well. Thank you very much.

This meeting stands adjourned.

[Translation]

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions ou commentaires, j'aimerais, en terminant, demander que le rapport de M. Slatter et les autres documents qui nous ont été présentés soient déposés dans nos archives.

Notre prochaine rencontre aura lieu demain matin à 9 h 30 dans cette pièce. Nous rencontrerons les représentants du Congrès du travail du Canada. Demain après-midi à 15 h 30, également dans cette pièce, nous rencontrerons les représentants de l'Association canadienne de normalisation.

En conclusion, j'aimerais d'abord vous remercier de l'aide et de la collaboration que vous avez apportées à notre groupe de travail. On m'a dit que vous nous avez fourni dès le début une liste de personnes que nous avons incluse dans les 5,800 demandes de commentaires que nous avons envoyées et cela nous a été très utile au début. Les rapports et les travaux que nous avons faits auront bien sûr une grande influence sur nos recommandations finales, et les réponses que vous avez données à nos questions aujourd'hui nous seront extrêmement utiles. Je vous remercie sincèrement au nom de tous les membres et du personnel du comité. Merci beaucoup.

Le séance est ajournée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
l'imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Law Reform Commission:

Mr. F. Muldoon, Chairman;
Mr. B. Crane;
Mr. C. Johnston;
Mr. C. Marvin;
Mr. F. Slatter;
Mr. M. Bouchard.

De la Commission de réforme du droit:

M. F. Muldoon, président;
M. B. Crane;
M. C. Johnston;
M. C. Marvin;
M. F. Slatter;
M. M. Bouchard.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Tuesday, October 28, 1980

Le mardi 28 octobre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 28, 1980
(56)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Labour Congress: Mr. Bob Baldwin, National Representative, Research and Legislation Department; Ms. Mary Eady, National Representative, Women's Bureau; Mr. Boris Mather, Federal Chairman, Canadian Federation of Communications Workers and Mr. Victor Rabinovitch, Secretary, CLC National Committee on Occupational Health and Safety.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by the Canadian Labour Congress be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "R-10"*)

At 11:40 o'clock a.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(57)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Standards Association: Mr. J. Kean, Mr. D. Dymond and Mr. W. Holland.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Kean made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Canadian Standards Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-23"*)

At 5:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 OCTOBRE 1980
(56)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Congrès du travail du Canada: M. Bob Baldwin, représentant national, Département de la recherche et de la législation; M^{me} Mary Eady, représentant national, Bureau de la femme; M. Boris Mather, président fédéral, Fédération canadienne des travailleurs en communication; M. Victor Rabinovitch, secrétaire, Comité national du CTC sur la santé et la sécurité au travail.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président autorise que le mémoire soumis par le Congrès du travail du Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-10»*.)

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(57)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, MacLellan et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne de normalisation: MM. J. Kean, D. Dymond et W. Holland.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Kean fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association canadienne des normes soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-23»*.)

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 28, 1980

• 0937

[Text]

The Chairman: The committee will come to order. We are continuing our reference under regulatory reform. As witnesses today, we are very happy to have with us members of the Canadian Labour Congress. I understand, Mr. Baldwin, that you will make a brief statement and then Mrs. Eady, Mr. Rabinovitch, and Mr. Mather will each make a statement after which we will proceed to questioning.

Mr. Bob Baldwin (National Representative, Research and Legislation Department, Canadian Labour Congress): That is correct, that is the way we would like to operate.

The Chairman: Good. Before we start, may I say thanks for being with us and for your very interesting presentation.

Mr. Baldwin: You are quite welcome and thank you for having us here today.

I thought, before I turn to my introductory remarks, which I will try to keep short since you already have the written submission we made to you, I will at least take a minute and introduce my colleagues to you. Each of them has a good deal of direct experience and expertise which is relevant to certain parts of our submission, as well as to the work of the task force, and I thought you might want to have some feel for what this field of experience was before we began because it may help you to direct questions in due course.

Sitting two over to my left is Boris Mather the Federal Chairman of the Canadian Federation of Communications Workers, who has used his experience as a trade unionist in the communications sector. Boris has had a good deal of experience appearing before the CRTC as an intervener as well as appearing before the Canada Labour Relations Board as an applicant. On my immediate left is Victor. Rabinovitch who is Secretary of the CLC Nation Committee on Occupational Health and Safety, and as that title would suggest, his experience and expertise is in the field of occupational health and safety. His experience derives not only from his work as a trade unionist, but also as an official of the Department of Labour in Manitoba. On my right is Mary Eady who is a national representative in the Women's Bureau of the CLC. Mary has a good deal of experience dealing with human rights issues, particularly women's issues at the place of employment. And again, Mary, like Victor, has experience not only from her work with the CLC but from the Department of Labour in the Province of Manitoba. So that by way of background to my three colleagues, and I will simply describe myself as a writer.

Against that background, I want to make hopefully a very brief summary statement of some of the main points in our written submission to you.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 28 octobre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre. Nous poursuivons notre étude de la réforme réglementaire. Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui comme témoins des membres du Congrès du travail du Canada. Sauf erreur, monsieur Baldwin, vous allez faire une brève déclaration, puis M^{me} Eady, M. Rabinovitch et M. Mather feront eux aussi une déclaration. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Bob Baldwin (représentant national, Service de la recherche et de la législation, Congrès du travail du Canada): C'est exact, c'est ainsi que nous aimerions procéder.

Le président: Très bien. Avant de commencer, permettez-moi de vous remercier d'être ici et de votre mémoire très intéressant.

M. Baldwin: Vous êtes le bienvenu et je vous remercie de nous avoir convoqués aujourd'hui.

Avant d'aborder mes remarques préliminaires, que j'essaierai de limiter car vous avez déjà notre mémoire, je vais au moins prendre une minute pour vous présenter mes collègues. Chacun d'entre eux a beaucoup d'expérience et leur expertise se rattache à certains points de notre mémoire, ainsi qu'aux travaux du groupe d'étude. J'ai pensé que vous aimeriez peut-être avoir une idée de la nature de leur expérience avant de commencer parce que cela vous aidera peut-être à poser des questions le moment venu.

Mon deuxième voisin de gauche est Boris Mather, président national de la Fédération canadienne des travailleurs en communication qui a appliqué son expérience de syndicaliste au secteur des communications. Boris a souvent comparu devant le CRTC comme intervenant ainsi que devant le Conseil canadien des relations de travail comme requérant. Immédiatement à ma gauche, Victor Rabinovitch est secrétaire du comité national de la santé et de la sécurité au travail du CTC. Comme son titre le suggère, son domaine d'expérience est celui de la santé et de la sécurité au travail. Son expérience provient non seulement de son travail comme syndicaliste, mais aussi du poste de fonctionnaire qu'il occupe au ministère du Travail du Manitoba. À ma droite, Mary Eady, représentante nationale du Bureau de la femme du CTC. Mary a une grande expérience des questions reliées aux droits de la personne et particulièrement des problèmes de la femme au travail. Tout comme Victor, Mary tire son expérience non seulement de son travail auprès du CTC, mais aussi du fait qu'elle est fonctionnaire au ministère du Travail du Manitoba. Voilà donc pour ce qui est des antécédents de mes trois collègues. Quant à moi, je me décrirai simplement comme écrivain.

Cela étant dit, j'aimerais résumer très brièvement certains des points principaux de notre mémoire.

[Texte]

• 0940

I should begin, I think, by acknowledging that unlike many of the groups and individuals who have appeared before you, the CLC has been very active throughout its history in calling for new or increased regulatory activity on the part of governments of Canada. We have been calling for regulatory activity in a wide range of areas, including occupational health and safety, environmental protection, labour standards and labour relations, consumer protection, corporate financial disclosure, Canadian content in broadcasting, sexual and racial discrimination, minimum standards for private pensions, to name but a few of the areas where we have been calling for regulatory activity.

The fact that groups like ours have been calling for government regulations reflects the fact that there are social objectives that we want to accomplish that cannot be accomplished through the market or other forms of voluntary activity. To cast this point in a somewhat different light, economic markets and voluntary activity may give rise to problems for which these modes of activity do not offer an adequate form of redress.

In calling for government regulations, we are aware of the fact that regulations impose costs on some groups and individuals and in some instances on society as a whole. But we are equally well aware that properly enforced regulations can also provide benefits to groups and individuals in terms of such things as a safer work place and increased life expectancy for workers, a cleaner environment and the conservation of resources, a more workable system of labour relations, more secure pension benefits, and so on.

Because regulations give rise to benefits as well as costs, we are somewhat concerned about the emphasis in the terms of reference of the task force on "the burden of regulation". As we also explained in our written submission, neither the sources of regulation nor the objectives to be pursued through regulation can be understood within a single coherent analytical framework.

Attempts to explain regulation in terms of economic theory suffered from a number of pitfalls that we have noted in our submission to you. To note what, for us, is the most poignant example of this, economic theory will treat labour as a factor of production to be allocated in the most efficient manner possible. But whether we deal with regulatory issues or any other issues, neither the CLC nor its membership will or can afford to deal with labour simply as a factor of production to be allocated in the most efficient manner possible. By the same token, it has also become popular to suggest that the value of government regulations should be assessed in terms of cost benefit analyses. Once again, however, this suggestion overlooks the fact that there are no market values for the benefits of a great deal of regulatory activity. There is no price tag that can validly be attached to a safe working environment or a workable system of labour relations.

The attempt to force costs and benefits into a single equation with dollar values attached to them can only be successfully undertaken if essentially nonmarket preferences are dis-

[Traduction]

Je devrais commencer en admettant que contrairement à un grand nombre des groupes et des individus qui ont comparu devant vous, le CTC a toujours exhorté activement le gouvernement du Canada à élargir ou à accroître ses activités réglementaires. Nous avons demandé que l'on réglemente toute sorte de domaines comme la santé et la sécurité au travail, la protection de l'environnement, les normes et les relations de travail, la protection des consommateurs, la divulgation des renseignements financiers des sociétés, le contenu canadien de la radiodiffusion, la discrimination raciale et sexuelle, les normes minimales relatives aux régimes de pensions privées, pour n'en nommer que quelques-uns.

Des groupes comme le nôtre demandent au gouvernement d'adopter des règlements parce qu'il y a des objectifs sociaux que nous ne pouvons réaliser par les forces du marché ou d'autres formes d'activité volontaire. En d'autres termes, les marchés économiques et l'activité volontaire peuvent donner naissance à des problèmes pour lesquels ces mêmes activités n'offrent pas de solution adéquate.

Lorsque nous demandons au gouvernement d'appliquer des règlements, nous savons que les règlements coûtent quelque chose à certains groupes et individus, et, dans certains cas, à la société en général. Cependant, nous savons tout aussi bien que des règlements bien appliqués peuvent aussi être avantageux pour certains groupes et individus en leur assurant, par exemple, un milieu de travail plus sûr et une espérance de vie accrue, un environnement plus propre, la conservation des ressources, un régime de relations de travail plus pratique, des prestations de retraite plus sûres, et ainsi de suite.

Étant donné les avantages et les coûts qui résultent des règlements, nous nous inquiétons un peu de l'accent que l'on met sur le fardeau de la réglementation dans le mandat du groupe d'étude. Comme nous l'avons aussi expliqué dans notre mémoire, il est impossible de comprendre à l'intérieur d'un seul cadre analytique cohérent l'origine des règlements ou les objectifs visés par ceux-ci.

Les tentatives que l'on a faites pour expliquer la réglementation en fonction de la théorie économique comportaient un certain nombre de lacunes que nous vous avons signalées dans notre mémoire. L'exemple qui en est le plus poignant pour nous, c'est que les théories économiques traitent les travailleurs comme un facteur de production qu'il faut répartir de la façon la plus efficace possible. Cependant, que l'on traite de la réglementation ou de toute autre question, ni le CTC ni ses membres ne veulent ni ne peuvent se permettre de traiter les travailleurs tout simplement comme un facteur de production qu'il faut répartir le plus efficacement possible. De même, on entend de plus en plus dire qu'il faudrait procéder à une analyse de rentabilité de la valeur des règlements gouvernementaux. Ici encore, cependant, on oublie que les avantages tirés d'une bonne partie de la réglementation n'ont aucune valeur marchande. Il est impossible d'attribuer un prix valable à un milieu de travail sécuritaire ou à un régime pratique de relations de travail.

On ne réussira à englober les coûts et les bénéfices dans une seule équation et y attribuer une valeur monétaire que si l'on déguise les préférences non quantifiables en mesures quantifi-

[Text]

guised in market measures and passed off in the scientific garb of a mathematical equation.

The essentially political nature of regulatory decision-making is disguised in cost benefit analysis but it cannot be eliminated. The only honest and forthright way to deal with regulatory decision-making is to be explicit and open about the social preferences that are being brought to bear on decisions.

In addition to these very general considerations concerning the nature of regulations and regulatory decision-making, we are also concerned that the decision of the task force to deal only with process issues will not allow it to come to grips with the full scope of its terms of reference. We have discussed this point on pages 8 and 9 of our submission so I will not belabour them here.

Having decided to focus on process issues, we are concerned that several features of the process of regulations do not appear, from the discussion paper issued by the task force in August, to be attracting the attention of the task force. These overlooked features include, first, the ongoing administration and enforcement of regulations; second, the adjudicative procedures established under regulatory bodies; third, the language in terms of which regulations are framed; and fourth, the manner in which regulations are issued. I will not comment further on these points now because I know that my colleagues will comment on them.

• 0945

As far as the specific suggestions of the task force are concerned, I should reiterate several of the key points in our written submission.

First, we are in concurrence with the bulk of the suggestions of the task force, although we see their chief value lying in opening up the process of regulation to closer public scrutiny and participation. We do not see the changes proposed by the task force having a significant impact on the nature or the quality of regulations in the short run.

We see the proposal for a freedom of information act as particularly important in three areas, among others. It would give the private sector, including the union movement, a clearer insight into the rationale for government decisions; it would open up administrative policy-making to public scrutiny; and it could force into the open the material that is provided to regulatory bodies by private companies.

Second, we support the proposals for advance notice and the obligation to consult although, as we pointed out in our submission, we think that those two propositions have to be dealt with in unison; in other words, an obligation to consult without advance notice makes very little sense. And, from our point of view, one key element in the obligation to consult is the obligation to provide those with whom the government consults some response to their inputs.

Third, for reasons which we have already indicated, we are sceptical about the value of cost benefit analyses of regulatory

[Translation]

bles et que si on les inclut dans le jargon scientifique d'une équation mathématique.

La nature essentiellement politique de la prise des décisions réglementaires est déguisée lorsqu'on procède à une analyse de rentabilité, mais ne peut être éliminée. La seule façon honnête et directe d'aborder la prise de décisions réglementaires, c'est d'être explicite et ouvert au sujet des préférences sociales qui influent sur les décisions.

Outre ces considérations très générales au sujet de la nature des règlements et de la prise des décisions réglementaires, nous nous inquiétons aussi du fait que la décision du groupe d'étude de ne traiter que des processus ne lui permettra pas de respecter toute la portée de son mandat. Nous avons discuté de cet aspect aux pages 8 et 9 de notre mémoire et je n'insisterai donc pas pour le moment.

Comme vous avez décidé d'axer vos efforts sur les questions de processus, nous nous inquiétons du fait qu'il semble que plusieurs aspects du processus réglementaire ne semblent pas attirer votre attention, d'après le document de travail publié par le groupe d'étude en août. Les aspects omis comprennent d'abord l'administration et l'application permanente des règlements, deuxièmement, les procédures d'adjudication établies par les organismes de réglementation, troisièmement, la formulation même des règlements et quatrièmement, la façon dont ils sont rendus publics. Je n'ajouterai rien d'autre pour le moment parce que je sais que mes collègues auront des commentaires à faire là-dessus.

En ce qui concerne la suggestion précise du groupe d'étude, j'aimerais répéter plusieurs des points-clé de notre mémoire.

Tout d'abord, nous sommes d'accord avec le gros des suggestions du groupe d'étude même si nous croyons qu'elles serviront surtout à rendre le processus de la réglementation plus ouvert à l'examen et à la participation du public. Nous ne croyons pas que les changements proposés par le groupe d'étude auront, à court terme, beaucoup d'effet sur la nature ou la qualité des règlements.

Nous estimons que le projet de loi sur la liberté d'accès à l'information est particulièrement important pour trois raisons. Cette loi donnerait au secteur privé, y compris aux syndicats, la chance de mieux comprendre la raison des décisions du gouvernement. Elle offrirait à l'examen du public la structure administrative de l'élaboration des politiques et forcerait la divulgation des renseignements fournis aux organismes de réglementation par les compagnies privées.

Deuxièmement, nous appuyons les propositions relatives au préavis et à la consultation obligatoire même si, comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, nous estimons qu'il faut étudier ces deux propositions de front. Autrement dit, la consultation obligatoire sans préavis n'a pas de sens. En outre, de notre point de vue, un des éléments-clé de la consultation obligatoire, c'est l'obligation de fournir à ceux que le gouvernement consulte une réponse à leur contribution.

Troisièmement, pour des raisons que nous avons déjà mentionnées, nous doutons de la valeur des analyses de rentabilité

[Texte]

proposals. From our point of view, it would be far preferable if governments would simply be open and explicit about the nonmarket preferences they are bringing to bear upon regulatory decision-making.

Fourth, with regard to the automatic review of ongoing regulations, we are somewhat concerned that automatic reviews will give rise to reviews which are of no moment to anybody; in other words, there is simply no political demand for the reviews. Our preference would be to see a system where reviews of ongoing regulatory activity were triggered either by petition of members of the House or by petition from the private sector; in other words, there should be some political trigger of the reviews, they probably should not be automatic in nature.

As far as the role of Parliament in reviewing regulatory proposals and in reviewing ongoing regulatory activity, we have expressed in our submission concern about three things.

First, we are concerned that the parliamentary agenda is already very busy. We do not know where parliamentarians find the extra time to take on what looks to us like a significant additional task.

Second, in so far as parliamentary committees are supposed to perform an important role in the review process, we are concerned about the lack of independence of parliamentary committees from the government of the day and the lack of staff resources at the disposal of parliamentary committees.

In addition, we support the proposal that when legislation is before the House, draft regulations ought to be tabled along with it. We share the views suggested in the discussion paper that it is often very difficult to discern the true intent of a government until regulations are drafted and made public although, in this connection, we do recognize that it is not always the case that there are even draft regulations on hand at the time new legislation is before the House. How you define the obligation in order to take account of that possibility, we are not certain of. We acknowledge it as a problem, but the principle of tabling draft regulations along with the bill is one that we support.

One other suggestion that I will comment on at this juncture is the proposal to create a regulatory budget. The concept of a regulatory budget is one that involves a number of technical difficulties, which basically include, among others, virtually all the technical difficulties of doing cost benefit analyses on regulatory proposals. But in addition, there is, at the level of principle, I think, a greater resolution that we have about the regulatory budget, and that is that it seems to acknowledge the costs of regulation without acknowledging the benefits of regulation. How one sets a limit on the cost side without talking about the benefit side of regulation is something that we cannot quite come to grips with.

[Traduction]

des projets de règlement. Nous estimons qu'il serait de loin préférable que les gouvernements soient tout simplement ouverts et explicites au sujet des éléments non monétaires qui entrent en jeu dans la prise des décisions en matière de réglementation.

Quatrièmement, en ce qui concerne la révision automatique de la réglementation permanente, nous craignons un peu que la révision automatique ne suscite des révisions n'ayant aucune utilité pour personne. Autrement dit, ces révisions ne sont tout simplement pas nécessaire au point de vue politique. Nous aimerions plutôt voir un système où la révision de l'activité réglementaire serait déclenchée par une pétition soit des députés, soit du secteur privé. Autrement dit, les révisions devraient être déclenchées politiquement et ne devraient probablement pas être automatiques.

En ce qui concerne le rôle du Parlement dans la révision des projets de réglementation et de l'activité réglementaire permanente, nous avons manifesté notre inquiétude à propos de trois aspects dans notre mémoire.

Tout d'abord, nous nous inquiétons du fait que le programme parlementaire est déjà très chargé. Nous ne voyons pas où les parlementaires pourraient trouver le temps supplémentaire nécessaire pour assumer ce que nous considérons comme un travail supplémentaire important.

Deuxièmement, en ce qui concerne le rôle important que les comités parlementaires doivent jouer dans le processus de révision, nous nous inquiétons du fait que ceux-ci ne sont pas assez indépendants du gouvernement du moment et qu'ils ne disposent pas du personnel nécessaire.

Nous appuyons en outre la proposition selon laquelle lorsque la Chambre est saisie d'une mesure législative, le projet de règlement devrait être déposé en même temps. Nous sommes d'accord avec l'opinion exprimée dans le document de travail selon laquelle il est souvent très difficile de distinguer les véritables intentions d'un gouvernement avant que les règlements ne soient rédigés et rendus publics même si, à ce sujet, nous admettons qu'il n'est pas toujours vrai que l'on dispose même d'un projet de règlement lorsqu'une nouvelle mesure législative est présentée à la Chambre. Comment définir cette obligation afin de tenir compte de cette possibilité? Nous n'en sommes pas certains. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'un problème, mais nous appuyons le principe du dépôt du projet de règlement en même temps que le projet de loi.

Il y a une autre suggestion sur laquelle je vais faire quelques commentaires, et c'est la création proposée d'un budget de réglementation. Ce concept implique un certain nombre de difficultés techniques qui comprennent essentiellement, entre autres choses, à peu près tous les problèmes techniques qu'implique une analyse de la rentabilité de projets de règlements. J'estime cependant qu'il y a en outre au niveau du principe une plus grande résolution au sujet du budget de réglementation et c'est qu'on semble reconnaître les coûts d'un règlement sans en reconnaître les bénéfices. Nous ne parvenons pas tout à fait à déterminer comment on peut limiter les coûts d'un règlement sans parler de ses bénéfices.

[Text]

• 0950

One other specific proposal that I will take the time to comment on here is the suggestion that Cabinet ought to be able to amend the terms of reference given to regulatory agencies in legislation. This struck us as an astounding proposal in the sense that in effect it is suggesting that Cabinet on its own initiative can amend legislation. We, in principle, are opposed to any such suggestion.

The final one of the specific proposals I will comment on is the proposal to require regulatory agencies to publish reasons for the decisions. We endorse that suggestion and would suggest in addition that regulatory agencies ought, as far as possible, to be bound to specific time frames for rendering their decisions.

With that, Mr. Chairman, I think I have touched upon a number of the chief points in our written submission to you, and I would like to ask my colleagues, beginning with Victor, if they would also add some comments on some of the specific points that we have raised in our written submission to you.

The Chairman: Thank you, Mr. Baldwin. Mr. Rabinovitch.

Mr. Victor Rabinovitch (Secretary, CLC National Committee on Occupational Health and Safety): Thank you very much, Mr. Chairman; thank you for the opportunity for all of us to be here today.

One immediate personal comment I would have about regulations, I wish the Department of Health and Welfare under their act would adopt a regulation banning colds in the summer season and the winter season. I am suffering from one right now and I am sure with strong enforcement potential we could have had this cold wiped out and stop damaging the economy.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Rabinovitch: What I would like to do, and what my other colleagues would like to do, is to look at some of the specific points in the brief and just give some examples based on our own working experience, specific examples that would be of help to the committee and its task force in its work.

Looking through our brief and talking about it with my colleagues, I was struck by the many references implied or otherwise to the Economic Council of Canada's work in this area. I went over some of the notes that we had done on it last year at the time the Economic Council came out with their interim report. I was reminded of how in effect the firmness of that interim report said that all the arguments that regulation seems to be mushrooming in amount and mushrooming in size and complexity does not seem to be quite true. In fact, in the interim report, the Economic Council of Canada had trouble even coming to an empirical description of the extent to which regulation might be increasing in Canada. In the end, they were forced to count up pages and to use, in their words, "an intuitive" estimation as to the extent and complexity of regulation.

[Translation]

Il y a une autre proposition précise sur laquelle je vais prendre le temps de dire quelques mots ici, et c'est la suggestion selon laquelle le Cabinet devrait pouvoir modifier le mandat accordé par la loi aux organismes de réglementation. Cette proposition nous a étonné en ce sens qu'on suggère en réalité que le Cabinet puisse modifier la loi de son propre chef. Nous nous opposons en principe à toute suggestion de cette nature.

La dernière des propositions précises que je vais commenter, c'est celle qui obligerait les organismes de réglementation à publier les motifs de leurs décisions. Nous appuyons cette proposition et nous suggérons en outre que les organismes de régie devraient dans la mesure du possible être obligés de respecter des délais précis pour rendre leurs décisions.

Je crois, monsieur le président, avoir abordé un certain nombre des principaux points de notre mémoire et je demanderais à mes collègues, en commençant par Victor, s'ils aimeraient ajouter quelques observations sur certains des points précis que nous avons soulevés dans notre mémoire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Baldwin. Monsieur Rabinovitch.

M. Victor Rabinovitch (secrétaire, Comité national sur l'hygiène et la sécurité au travail du CTC): Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je vous remercie de nous avoir donné la chance à tous d'être ici aujourd'hui.

J'aimerais faire dès le départ un commentaire personnel sur les règlements. J'aimerais que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social adopte, en vertu de sa loi de constitution, un règlement interdisant la grippe l'été et l'hiver. J'en souffre maintenant et je suis persuadé que si ce règlement avait été appliqué avec fermeté, nous aurions pu faire disparaître la grippe et l'empêcher ainsi de nuire à l'économie.

Des voix: Bravo!

M. Rabinovitch: Ce que j'aimerais faire, tout comme mes autres collègues, c'est parler de quelques points précis du mémoire et vous donner quelques exemples fondés sur notre expérience pratique, des exemples précis qui aideront le comité et son groupe d'étude dans leurs travaux.

En étudiant notre mémoire et en en discutant avec mes collègues, j'ai été frappé par les nombreuses allusions implicites ou autres aux travaux effectués dans ce domaine par le Conseil économique du Canada. J'ai revu quelques notes que nous avions prises à ce sujet l'an dernier au moment où le Conseil économique a publié son rapport provisoire. Je me suis rappelé avec quelle fermeté le rapport provisoire affirmait que tous les arguments selon lesquels les règlements semblent proliférer en nombre, en longueur et en complexité ne semblent pas tout à fait vrais. En fait, dans son rapport provisoire, le Conseil économique du Canada a même eu de la difficulté à parvenir à une description empirique de la mesure dans laquelle les règlements semblent proliférer au Canada. En fin de compte, le conseil a dû compter les pages et s'en remettre à une évaluation « intuitive », pour reprendre ses propres termes, de l'étendue et de la complexité de la réglementation.

[Texte]

It is quite interesting, I think, that after about two years of very hard and expensive research, all they could come up with was an intuitive understanding which would seem to imply, and the report implied, that maybe this whole regulation business is being rather exaggerated and perhaps even it is being exaggerated as a Canadian reflection of an American political debate.

I would like to look at a couple of the specific points in the actual submission. I would like to refer you to page 10 of the submission. At the bottom of page 10 there is a sentence which reads:

As a private sector group whose millions of members are regularly affected by regulatory activity, one of our overriding concerns with the regulatory process is the ease with which our members can operate within it to secure the rights that regulations establish for them.

As a general statement, of course, I think many of us around the table would agree with that, the ease with which our members, as union members, in fact the ease with which any citizen, can operate within a regulatory framework.

What I would like to point out in the field of occupational health and safety, which is an overriding field, is that it is a field that deals with massive quantities of damage to working people, that it is not merely a fringe benefit field. In the field of health and safety, looking at the federal jurisdiction, the problem in the federal jurisdiction is not so much one of too many regulations but regulations that are too complex to be followed or too complex to be enforced. Rather, the problem is much more one of administrative confusion, what I have called in the press at what one time, an administrative mess—a jungle of competing jurisdictions within the federal government itself. At the present time in the field of occupational health and safety, you deal with a minimum of 13 different government departments and agencies.

• 0955

The Chairman: Federal?

Mr. Rabinovitch: Federal, we are only dealing now in the federal jurisdiction, it is an area of concurrent jurisdiction. We will come back to the provincial side in a moment, if you do not mind, Mr. Chairman.

The Chairman: Fine.

Mr. Rabinovitch: Only on the federal side, that is to say, for industries covered under Part IV of the Canada Labour Code or, in effect, workers covered by the Public Service Staff Relations Act being, in other words, totally about 10 per cent of the Canada labour force, you have a minimum of 13 government departments and agencies all in this one single area occupying one program field. You can imagine right away the difficulties for a member of the public trying to gain access to who has control over, say, health standards in the work place.

[Traduction]

Il est à mon avis très intéressant de constater qu'après environ deux ans de recherches très difficiles et coûteuses, tout ce à quoi le conseil est parvenu, c'est une compréhension intuitive qui semble laisser entendre, tout comme le rapport, que l'on a peut-être exagéré un peu au sujet de toute cette affaire de la réglementation et qu'il s'agit même peut-être des répercussions canadiennes d'un débat politique américain.

J'aimerais parler d'une couple de points particuliers de notre mémoire. Je vous reporte à la page 10 au bas de laquelle on lit ceci:

En tant que groupe du secteur privé dont les millions de membres sont régulièrement affectés par l'activité réglementaire, l'une de nos plus grandes inquiétudes à propos du processus réglementaire, c'est la facilité avec laquelle nos membres peuvent manœuvrer à l'intérieur de celui-ci pour obtenir les droits que ces règlements leur accordent.

Je crois bien sûr qu'un grand nombre d'entre nous ici seront d'accord avec cette déclaration générale, avec la facilité avec laquelle nos membres comme membres d'un syndicat, en fait la facilité avec laquelle tout citoyen peut manœuvrer à l'intérieur d'un cadre réglementaire.

Ce que j'aimerais signaler dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, domaine qui englobe bien des choses, c'est qu'il porte sur des quantités importantes de dommages subit par les travailleurs et qu'il ne s'agit pas simplement d'un domaine relié aux avantages sociaux. Dans le domaine de la santé et de la sécurité, le problème de la juridiction fédérale n'est pas tellement dû au trop grand nombre de règlements, mais à des règlements qui sont trop complexes pour être suivis ou appliqués. Le problème en est bien plus un de confusion administrative, de ce que j'ai appelé à un moment donné un fouillis administratif, une jungle de juridictions rivales à l'intérieur du gouvernement fédéral lui-même. À l'heure actuelle, dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, il faut traiter avec un minimum de treize ministères et organismes gouvernementaux différents.

Le président: Fédéraux?

M. Rabinovitch: Fédéraux. Nous ne parlons que de la juridiction fédérale, car il s'agit d'un domaine de juridictions rivales. Nous reviendrons aux provinces dans un moment si vous n'y avez pas d'objection, monsieur le président.

Le président: Très bien.

M. Rabinovitch: Nous ne parlons que du côté fédéral, c'est-à-dire des industries visées par la Partie IV du Code du travail du Canada ou, en fait, des travailleurs visés par la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique ce qui, autrement dit, représente au total environ 10 p. 100 de la population active du Canada. Il y a au moins 13 ministères et organismes du gouvernement dans ce seul domaine qui occupent un secteur du programme. Vous pouvez facilement vous imaginer les difficultés que rencontre un citoyen qui essaie de savoir qui contrôle, par exemple, les normes d'hygiène au lieu de travail.

[Text]

Imagine, if you will, a worker in Elliot Lake who wants to find out about controlled methods over uranium and thorium mines. Does this worker go to Labour Canada because Labour Canada has the inspection responsibility? Does this worker go to the Health and Welfare Canada because Health and Welfare Canada nominally has a health responsibility? Does this worker go to the Department of Mines because the Department of Energy, Mines and Resources is trying to initiate some activity in this area? Does this worker approach Treasury Board because there are Treasury Board guidelines in the area of radiation; or instead, does this worker go to the Atomic Energy Control Board because the Atomic Energy Control Board nominally has the jurisdiction for fission and for ionizing radiation? I am not exaggerating to you, I am describing to you a very practical day-to-day question.

The complexity in the federal jurisdiction, the crossovers, is no less confusing for the administrators in the federal jurisdiction. Approach government inspectors, approach individuals from Transport Canada and ask them who has jurisdiction when a train goes off the rail in MacGregor, Manitoba, spilling vinyl chloride monomer which is quite a potent carcinogen. The question will come back. Well, is it Transport Canada or is it the Canada Transport Commission or is it Labour Canada? Oh, it is a health issue, maybe it is Health and Welfare Canada, and round and round and round. The response of some administrators, and for that matter senior level administrators, to say that they have interdepartmental committees which can contrast to compare information and thereby co-ordinate their activities, is a negligible response, it is an ineffective response.

Interdepartmental committees are not an answer to a functioning program in occupational health. Imagine, if you will, an interdepartmental committee every time you brought your car into a service station to ask whether or not it is a problem with the muffler or a problem with the exhaust valves. You know, in practical terms, you cannot run government on the basis of interdepartmental committees.

So, what I want to point out on page 10 then is that the issue here, at least in health and safety, is not one of complex regulation, it is one of a bureaucratic morass which has not been addressed in the federal jurisdiction. It has been addressed in almost every provincial jurisdiction where a single agency has been designated for jurisdiction over health and safety, but in federal jurisdiction, unfortunately, it appears that administrative concerns, and perhaps the self-serving interests of some administrators to keep their own finger in the pie, seem to take precedence over the needs of the working public.

I would like to turn back to page 9 for a moment. At the top of page 9, actually beginning at the very bottom of page 8, it reads:

By the same token, the overlap in federal and provincial jurisdictions may be associated with process problems such as the need to deal with two sets of bureaucracies, but the underlying problem of the division of federal and

[Translation]

Imaginez, si vous le voulez bien, un travailleur d'Elliot Lake qui veut s'informer des méthodes de contrôle des mines d'uranium et de thorium. Ce travailleur s'adresse-t-il à Travail Canada parce que ce ministère est responsable des inspections? A Santé nationale et Bien-être social Canada, parce que ce ministère est sensé avoir des responsabilités dans le domaine de la santé? Au ministère des Mines, parce que celui-ci essaie de faire quelque chose dans ce domaine? Au Conseil du trésor, parce que celui-ci a émis des lignes directrices dans le domaine des radiations? A la Commission de contrôle de l'énergie atomique parce que celle-ci a en théorie compétence dans le domaine de la fission et des rayonnements ionisants? Je n'exagère pas, je vous décris une situation très pratique de tous les jours.

La complexité des compétences fédérales, les chevauchements, ne sont pas moins confus pour les administrateurs fédéraux. Demandez à des inspecteurs du gouvernement, à des fonctionnaires de Transport Canada, qui a juridiction lorsqu'un train déraile à MacGregor (Manitoba) et déverse un monomère de chlorure de vinyle, carcinogène très puissant. On se demandera si c'est Transport Canada, la Commission canadienne des transports ou Travail Canada. C'est une question d'hygiène, et cela relève peut-être de Santé nationale et Bien-être social et ainsi de suite, interminablement. Certains administrateurs et, en fait, des cadres supérieurs, affirment qu'ils ont des comités interministériels qui peuvent collaborer, comparer leurs renseignements et donc coordonner leurs activités. Cette réponse est négligeable, inefficace.

Les comités interministériels ne constituent pas une réponse à un programme opérationnel dans le domaine de la santé au travail. Imaginez, si vous le voulez bien, que vous ayez à affronter un comité interministériel chaque fois que vous amenez votre automobile à la station service pour savoir s'il y a un problème avec le silencieux ou avec les soupapes d'échappement. Vous savez qu'on ne peut administrer un gouvernement à l'aide de comités interministériels.

Donc, ce que je veux alors signaler à la page 10, c'est que la question ici, du moins dans le domaine de la santé et de la sécurité, n'en est pas une de complexité de la réglementation. C'est plutôt un problème de fouillis bureaucratique sur lequel ne s'est pas penché le gouvernement fédéral. On s'en est occupé dans presque chaque province où un seul organisme a compétence dans le domaine de la santé et de la sécurité. Cependant, au niveau fédéral, il semble malheureusement que les intérêts administratifs, et peut-être même les intérêts égoïstes de certains administrateurs qui veulent garder leur mot à dire, l'emportent sur les besoins du travailleur.

J'aimerais revenir un instant à la page 9 au début de laquelle, ou plutôt à la fin même de la page 8, on lit que:

Par ailleurs, le chevauchement des compétences fédérales et provinciales peut être associé à des problèmes de processus comme la nécessité d'affronter deux bureaucraties différentes, mais le problème sous-jacent de la répartition

[Texte]

provincial powers can hardly be subsumed under the notion of the process of regulation.

• 1000

Couched in that fine language are some very complex and disturbing realities at the work place level. The conflict between federal and provincial powers in the area of health and safety sometimes manifests itself as a conflict over regulation. But, in fact, it is a more fundamental issue of who has jurisdiction constitutionally, and where there is concurrent jurisdiction then what role should each level of government play?

More specifically, you have situations such as in Flin Flon, Manitoba—Flin Flon is located on the border between Saskatchewan and Manitoba—where you have a large mine, Hudson Bay Mining and Smelting. It is a wholly-owned subsidiary of Rio Tinto Zinc—you are not dealing with the small time. Because there is conflict between two provinces, the federal government deemed it to be in the dominion interest—this is an act going back to 1947—that this mine shall be under federal jurisdiction. We are talking here about 5,000 employees of whom on average three to four will be killed a year—I am not talking about small stuff. I am talking about a fair bit of money as well.

Well, the federal government, or the dominion government as we quaintly called it at the time—and Senator Forsey keeps telling us we should call it the dominion government—said that this is under federal jurisdiction or dominion jurisdiction, the provinces should keep out. Unfortunately, the federal government never went ahead and adopted any regulations dealing with hard rock mining. So, in effect, you had a jurisdiction being exercised but not being enforced.

The long and the short of it is that the Saskatchewan government still goes into those mines and still says, Oh, well, Saskatchewan applies here. The Manitoba government still goes into the mines, particularly the Manitoba side of the underground border and the Manitoba side of the smelter, and says, This is Manitoba's mine. The company says, We will agree to abide by whatever the provinces tell us to do until such time as the provinces actually try to enforce some of their regulations; that is to say, try to enforce law and order. We have had situation arise, and there are court cases to back this up, where the company has gone to court to argue that, although it has voluntarily agreed to comply with regulations from two provinces, it will not compulsorily comply because really this is a question of federal jurisdiction. And the federal government replies, It is true that it is federal jurisdiction but we really do not want to start adopting special regulations in the federal jurisdiction for one work place. The message is that here is one work place where the problem is constitutional and the real problem for working people is the lack of regulations there is no regulation from the federal jurisdiction.

More generally from that, the whole area of health and health protection for working people is one which is concurrent power and one which arguably is a national power or a federal power to exercise, particularly the establishment of national health standards for protection against, for example, asbestos

[Traduction]

des pouvoirs entre le fédéral et les provinces peut difficilement être résumé sous la notion du processus réglementaire.

Ces beaux mots révèlent des réalités très complexes et troublantes au niveau du travail. Le conflit entre le fédéral et les provinces dans le domaine de la santé et de la sécurité se manifeste parfois sous forme d'un conflit de réglementation. Il s'agit en réalité cependant d'un problème beaucoup plus fondamental de juridiction constitutionnelle et de savoir, lorsqu'il y a des juridictions rivales, le rôle que chaque niveau de gouvernement devrait jouer.

Plus précisément, on rencontre des situations comme à Flin Flon (Manitoba)—Flin Flon chevauche la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba—où il y a une grosse mine, la Hudson Bay Mining and Smelting. Il s'agit d'une filiale de la Rio Tinto Zinc qui lui appartient entièrement—ce ne sont pas là des joueurs des ligues mineures. Comme il y a un conflit entre les deux provinces, le gouvernement fédéral a cru qu'il serait dans l'intérêt du Dominion—il s'agit d'une loi qui date de 1947—que cette mine relève de la compétence fédérale. Nous parlons ici d'environ 5 000 employés dont trois ou quatre en moyenne seront tués chaque année—ce n'est pas de la petite bière. Il y a aussi beaucoup d'argent en jeu.

Le gouvernement fédéral, ou le gouvernement du Dominion comme nous l'appelions bizarrement à cette époque—et le sénateur Forsey insiste pour que nous l'appelions le gouvernement du Dominion—a alors déclaré que cette mine relevait de la compétence fédérale. Les provinces ne devraient pas s'en mêler. Malheureusement, le gouvernement fédéral n'a jamais adopté de règlement sur l'extraction minière de roches dures. Il se trouvait en fait à exercer une juridiction sans l'appliquer.

Bref, le gouvernement de la Saskatchewan s'occupe encore de ces mines en affirmant qu'elles relèvent de sa compétence. Le gouvernement du Manitoba s'occupe lui aussi de ces mines, particulièrement du côté manitobain de la frontière souterraine et de la fonderie, et affirme qu'il s'agit d'une mine du Manitoba. La compagnie se dit prête à suivre les directives des provinces jusqu'à ce que celles-ci essaient vraiment d'appliquer certains de leurs règlements. C'est-à-dire qu'elles essaient d'appliquer la loi et l'ordre. Nous avons vu des situations où la compagnie s'est présentée devant des tribunaux pour soutenir que même si elle avait consenti volontairement à respecter les règlements des deux provinces, elle n'accepterait pas d'y être obligée parce que cette question relève en réalité de la compétence fédérale. Le gouvernement fédéral, lui, réplique que c'est vrai, mais qu'il ne veut vraiment pas commencer à adopter des règlements fédéraux spéciaux pour un seul lieu de travail. Ce que tout cela veut dire, c'est que nous avons là un lieu de travail où le problème est constitutionnel et où le véritable problème, pour les travailleurs, c'est l'absence de réglementation. Il n'y a aucun règlement fédéral.

On peut en conclure plus généralement que toute la question de la santé et de la protection des travailleurs en est une qui relève de pouvoirs concurrents. On pourrait prétendre qu'il s'agit d'un pouvoir national que le gouvernement fédéral devrait exercer surtout en ce qui concerne l'établissement de

[Text]

fibres, or protection against excess exposure to lead which leads in part to the birth of subnormal children.

As examples, we are dealing with major health problems, and yet the federal government has never ever exercised its potential jurisdiction in this area to the adoption of national regulations for health protection. And because the federal government has not acted in this area, the provincial governments, not having the technical expertise or the desire themselves to each adopt their own health standards, have been forced to adopt American standards.

You find in every single province in Canada, including Quebec, a reference in their health and safety regulations to an organization called the American Conference of Government Industrial Hygienists, ACGIH. Despite the word "government" in the title, it has nothing to do with the government, it is a private organization which issues recommendations from time to time over the issue of health standards. Canada is the only country I know of in the world where the law in each province protecting workers is, in effect, defined by a private company in the United States issuing voluntary recommendations which we then reference into our regulations.

• 1005

There is a very basic legal question here as to whether any private company outside Canada can in fact set Canadian regulations. The way the law is phrased in each province is, the ACGIH guidelines as are set from time to time, that in 1981, 1982 a private company may decide that asbestos exposure should be reduced to zero fibres, wiping out the Quebec industry at the same time, and we are forced to comply with that because of the way the regulation is written in each province. That is one legal question.

A second question, which is a more fundamental one for the purpose of this task force, is that here is an area where there is prime need for national regulation, and where I would argue, at least, and where the CLC would argue that there is constitutional jurisdiction for such regulation—national health standards—and yet the area is untouched. It is an area then where we need more regulation not less regulation and, indeed, where more regulation from the federal government would clarify the situation for operating companies across the country.

The Chairman: Could I just ask you where we would get the constitutional jurisdiction, what section of the BNA Act?

Mr. Rabinovitch: It could be argued under two powers. One could argue under the criminality power; that is to say, where a health standard is not being complied with that would be a criminal act. It could also be argued to be a matter of national health of overriding national interest.

The Chairman: Under the peace, order and good government?

Mr. Rabinovitch: That is what it would fall under.

[Translation]

normes nationales d'hygiène et de protection contre, par exemple, les fibres d'amiante ou une exposition excessive au plomb qui peut causer des anomalies à la naissance.

Nous traitons des problèmes dans le domaine de la santé, mais le gouvernement fédéral n'a jamais exercé sa compétence potentielle dans ce domaine en vue de l'adoption de règlements nationaux de protection de la santé. Comme le gouvernement fédéral n'a rien fait dans ce domaine, les gouvernements provinciaux, qui ne possèdent pas l'expertise technique ou le désir d'adopter eux-mêmes leurs propres normes de santé, ont été forcés d'adopter les normes américaines.

Les règlements relatifs à la santé et à la sécurité de chaque province canadienne, y compris le Québec, font allusion à un organisme appelé l'American Conference of Government Industrial Hygienists, l'ACGIH. Malgré le mot «gouvernement» que l'on trouve dans son nom, elle n'a rien à voir avec le gouvernement. Il s'agit d'un organisme privé qui publie de temps à autre des recommandations sur la question des normes sanitaires. Le Canada est le seul pays du monde où la loi protégeant les travailleurs de chaque province est en réalité définie par une compagnie privée américaine qui émet des recommandations volontaires que nous retrouvons ensuite dans nos règlements.

Il se pose ici une question légale très fondamentale, à savoir si une compagnie privée de l'extérieur du Canada peut en réalité fixer les règlements canadiens. La loi de chaque province est formulée de telle manière que si les lignes directrices de l'ACGIH, qui changent de temps à autre, stipulent en 1981, 1982 que l'exposition aux fibres d'amiante devrait être réduite à zéro fibre, ce qui supprimerait par la même occasion l'industrie du Québec, nous pourrions être forcés de respecter cette norme à cause de la façon dont les règlements de chaque province sont rédigés. Voilà une question légale.

Il y en a une deuxième, plus fondamentale pour les fins du groupe d'étude. Il y a un domaine où l'on a un urgent besoin d'un règlement national et où je prétendrais, tout comme le CTC, que la juridiction constitutionnelle permet l'adoption d'un tel règlement—les normes nationales d'hygiène. On n'a pas encore abordé ce domaine où il faut davantage de règlements et non pas moins, et où des règlements fédéraux clarifieraient la situation pour les compagnies qui opèrent au Canada.

Le président: Pourrais-je vous demander seulement où nous obtiendrions ce pouvoir constitutionnel, en vertu de quel article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

M. Rabinovitch: On pourrait s'appuyer sur deux pouvoirs. D'abord, sur le pouvoir criminel, c'est-à-dire que celui qui ne respecterait pas une norme d'hygiène poserait un acte criminel. On pourrait aussi prétendre l'intérêt national général que constitue la santé nationale.

Le président: L'article relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement?

M. Rabinovitch: Cela relèverait de cet article.

[Texte]

The Chairman: Criminal power, or the peace, order and good government, okay. Has that ever been tested in the courts?

Mr. Rabinovitch: Not really. It is an area where action would have to be undertaken to have it tested in the courts. However, it would be somewhat similar to, say, the Hazardous Products Act. There has been some discussion about that now as to the constitutionality of that act.

The Chairman: You would support a constitutional amendment in this area to make it absolutely clear and certain?

Mr. Rabinovitch: Absolutely.

The Chairman: We will look forward to your efforts on behalf of the central federal dominion government then.

Mr. Rabinovitch: But the problem here, Mr. Chairman, is not the lack of a constitutional power. This constitutional debate, just like the elephant story, has gone on since time immemorial. The problem is that the power arguably has been there for a very long time but has never been exercised. It is not a lack of officials at the federal government level—come down to Tunney's Pasture and we can find 300 staff in Health and Welfare Canada able to do the necessary groundwork for the regulations. The problem is that the power has never been exercised. So really, it is more than a constitutional question, it is an administrative one and it is the lack of regulation.

On page 12, I would like to refer you to a phrase in the submission, the first full sentence on the top of page 12:

But, the transition from the "potential" to the "actual" benefits of such regulation will come about only if there is sufficient enforcement to ensure widespread compliance.

I know my colleague, Mrs. Eady, will refer to this point as well. However, I would just like to make a couple of very brief comments on the issue of enforcement. It is one thing to adopt a regulation and to say that this is the law, and what we are dealing with in regulation, of course, is law. It is another thing to enforce that law to say the law of the land shall be respected and shall be complied with.

You find in the entire field of health and safety in many provinces, as well as at the federal level, an administrative approach which subtly transforms regulations into voluntary guidelines and which says that because we do not have sufficient enforcement inspectors or because we do not want to go to court, for whatever reason, to enforce a regulation, our job as government is to act as a consultant to the main parties in industry. The main parties in industry is normally taken to mean the employers.

I can provide many examples of that from when I was an administrator in the Province of Manitoba or examples that I come across now in dealing with other provinces. The actual consultant theory of government enforcement has been expressly described in a memorandum from the honourable Minister of Labour of the Government of Ontario to his inspection staff in the health and safety area. A copy of that

[Traduction]

Le président: Le pouvoir criminel, ou la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement. Très bien. A-t-on déjà soumis cela aux tribunaux?

M. Rabinovitch: Pas vraiment. Il s'agit d'un domaine où il faudrait prendre des mesures pour qu'elles soient soumises aux tribunaux. La situation ressemblerait cependant un peu à la Loi sur les produits dangereux. La constitutionnalité de cette loi fait présentement l'objet de discussions.

Le président: Seriez-vous en faveur d'un amendement constitutionnel à ce sujet afin de préciser clairement la situation?

M. Rabinovitch: Certainement.

Le président: Nous nous réjouissons de vos efforts en faveur du gouvernement central fédéral du Dominion.

M. Rabinovitch: Le problème ici, monsieur le président, ce n'est cependant pas le manque de pouvoir constitutionnel. Tout comme l'histoire de l'éléphant, ce débat constitutionnel dure depuis des temps immémoriaux. Le problème, c'est que le pouvoir existe depuis longtemps mais qu'il n'a jamais été exercé. Cela n'est pas dû à un manque de fonctionnaires au niveau du gouvernement fédéral. Vous n'avez qu'à venir au parc Tunney et nous pourrions vous trouver 300 employés du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui pourront faire le travail de base nécessaire aux règlements. Le problème, c'est que le pouvoir n'a jamais été exercé. Il s'agit en réalité bien plus que d'une simple question constitutionnelle. C'est une question d'administration et d'absence de règlement.

Je vous reporte à une phrase de notre mémoire, à la première phrase complète au début de la page 12:

Les avantages «potentiels» d'un tel règlement ne se «réaliseront» que si le règlement est suffisamment appliqué pour être respecté partout.

Je sais que ma collègue, M^{me} Eady, parlera aussi de cette question. J'aurais cependant une couple de très brèves observations à faire sur la question de l'application. C'est bien beau d'adopter un règlement et de dire qu'il a force de loi et ce qu'il y a dans un règlement, c'est bien sûr la loi. Ce n'est plus la même chose lorsqu'il s'agit d'appliquer cette loi et de dire qu'il faut respecter la loi du pays.

On constate dans tout le domaine de la santé et de la sécurité dans un grand nombre de provinces, ainsi qu'au niveau fédéral, une approche administrative qui transforme subtilement les règlements en lignes directrices volontaires. On affirme alors que parce que nous n'avons pas suffisamment d'inspecteurs ou que nous ne voulons pas nous présenter devant les tribunaux, ou pour quelque raison que ce soit, afin d'appliquer un règlement, notre travail en tant que gouvernement est d'agir comme consultant pour les principales parties de l'industrie. On suppose normalement que la partie principale de l'industrie veut dire les employeurs.

Je puis vous fournir de nombreux exemples de cela tirés de l'époque où j'étais administrateur au Manitoba, ou des exemples dont je suis saisi maintenant dans mes relations avec d'autres provinces. Ce concept de la consultation par le gouvernement a été décrit expressément dans une note de service adressée par le ministre du Travail de l'Ontario à ses inspecteurs dans le domaine de la santé et de la sécurité. Nous

[Text]

memo can be provided on request. In the memorandum the minister said, Our job is to act as a consultant to both parties. Our job is to assist them to comply with the law. Now, that is very nice, but one does not expect a member of the Mounted Police to stop the driver of a taxicab that is speeding through a stop sign to say, There, there, young fellow, sorry about that, let me explain to you what a stop sign means; he hands him out a ticket because he has not complied with the law. One does not expect a criminal apprehended in the course of committing a crime to counsel on how not to commit the crime in future. Similarly, one should not expect employers or other parties not complying with health and safety regulations to be counselled on how they might in future comply with the law, one expects the law to be enforced and to be carried through to its logical extreme. The issue of enforcement is inseparable from the situation of crisis which exists in Canadian work places today in the field of health and safety, and a lack of enforcement is a source of some of that crisis, the source of some of those many, many preventable deaths occurring every day now.

• 1010

On page 15, at the top of the page, there is an expression or sentence referring to the existence of loosely defined regulatory requirements. I would only like to point out that the existence of loosely defined regulatory requirements is one which is well recognized amongst drafters of regulatory instruments in Canada. If we go through the federal regulations in health and safety, for example, we find the expression, and I quote it, "good industrial practice". Inspectors are required to enforce good industrial practice. Heaven only knows what good industrial practice means. Good industrial practice varies from industry to industry and it varies from plant to plant. A plant manager will tell you that what he or she is doing is good industrial practice. I just dealt with a case very recently in Brandon, Manitoba, where a woman, a mother, lost eight of her ten fingers in a metal cutting press. The shear did not have proper manual protection equipment around it, and the employer replied that he was practising what he knew to be good industrial practice. Of course, the inspector said, You should have known better, you should have had such and such. I am very happy to say that the employer was actually found guilty by the courts. Her eight fingers cost him \$500. The woman in question said that that works out to about \$70 a finger which is not too bad. The actual expression . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Is that a Workmen's Compensation case?

Mr. Rabinovitch: She will get Workmen's Compensation or worker's compensation for the remainder of her life. The \$500 was a fine levied by the courts in a court action.

Expressions such as "good industrial practice" in federal regulation, or another expression which is quite common, "in the opinion of the inspector" where the inspector is required to say whether or not a particular practice is complying with what in his opinion is a good practice, demean the law, number one, because they say that the standard of the law can be

[Translation]

pouvons vous fournir sur demande une copie de cette note où le ministre disait: «Notre travail consiste à agir comme consultants auprès des deux parties, à les aider à respecter la loi». C'est bien beau tout cela, mais on ne s'attend pas à ce qu'un membre de la Gendarmerie royale arrête un chauffeur de taxi qui grille un feu rouge en lui disant qu'il est désolé et qu'il va lui expliquer ce que veut dire un feu rouge. Il lui remet une contravention parce qu'il n'a pas respecté la loi. On ne s'attend pas à ce qu'un criminel pris sur le fait demande conseil sur la façon d'éviter de commettre le même crime à l'avenir. De même, il ne faudrait pas s'attendre que les employeurs ou d'autres parties qui ne respectent pas les règlements sur la santé et la sécurité soient conseillés sur la façon de les respecter à l'avenir. On s'attend à ce que la loi soit appliquée à fond. La question de l'application est inséparable de la situation de crise qui existe à l'heure actuelle au Canada dans les lieux de travail au point de vue santé et sécurité. La non-application des règlements est à l'origine d'une partie de cette crise et d'une partie de ces nombreux décès qui se produisent chaque jour et que l'on aurait pu prévenir.

Au début de la page 15, il y a une expression qui s'applique à l'existence d'exigences réglementaires dont la définition est assez large. Je signale seulement que l'existence d'exigences réglementaires définies sans rigidité est bien reconnue par les rédacteurs d'instruments statutaires au Canada. Si l'on parcourt les règlements fédéraux dans le domaine de la santé et de la sécurité, par exemple, on y retrouve l'expression «bonnes pratiques industrielles». Les inspecteurs doivent assurer l'application de bonnes pratiques industrielles. Dieu seul sait ce que cela veut dire. Les bonnes pratiques industrielles varient d'une industrie à l'autre et d'une usine à l'autre. Un directeur d'usine vous dira qu'il applique de bonnes pratiques industrielles. J'ai eu un cas récemment à Brandon (Manitoba) où une mère de famille a perdu huit doigts dans une presse à métal. La presse n'avait pas d'équipement approprié de protection des mains et l'employeur a répondu qu'il mettait en pratique les bonnes pratiques industrielles qu'il connaissait. L'inspecteur a bien sûr déclaré que l'employeur aurait dû être mieux au courant, qu'il aurait dû avoir tel et tel dispositif. Je suis heureux de préciser que l'employeur a été reconnu coupable par les tribunaux. Les huit doigts de sa travailleuse lui ont coûté \$500. Celle-ci a déclaré que cela représente environ \$70 le doigt, ce qui n'est pas si mal. L'expression . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce cas relève-t-il de la Commission des accidents de travail?

M. Rabinovitch: Elle recevra une indemnité de la Commission des accidents de travail durant toute sa vie. Les \$500 représentaient une amende imposée par les tribunaux à la suite d'un procès.

Des expressions comme «bonnes pratiques industrielles» dans les règlements fédéraux, ou une autre expression qui est très répandue, soit «de l'avis de l'inspecteur» lorsque l'inspecteur doit déclarer si une pratique donnée est conforme à ce qui, selon lui, est une bonne pratique, avilissent la loi, premièrement parce qu'elles laissent supposer que les normes peuvent

[Texte]

varied from time to time just depending on the circumstances and depending on how the official feels about it. It makes the job of the enforcement officer virtually impossible because the enforcement officer is forced to justify there and on the spot exactly what his or her opinion is, why is or her opinion exists, what information he has about it.

You can imagine an inspector arriving in a work place and saying, In my opinion, that is not good. And the manufacturer sits down and says, Really now, sonny, when was the last time you went to one of our international training courses on this equipment? What do you know about it? And this does happen. As an inspector, actually as the chief enforcement officer under the law in Manitoba, I was present and privy to private consultation meetings where I was told that my opinions did not count because I was not actually the manufacturer or the manager. The only way you can protect the enforcement process is by strictly defining what the law means and strictly defining how it should be enforced and how the inspector should carry out his activities.

• 1015

I do not suppose you want me to start going into cases in Newfoundland on first-aid regulations. There are many practical examples on a day-to-day basis that will explain in greater detail exactly what I am talking about in loose wording, but I think you can imagine it for yourselves.

My final point I will make from page 16. Page 16, at the top, lists a number of important considerations, particularly dealing with the consolidation of statutes and regulations, or the bringing together of all the instruments, either into a compendium or in some other way of bringing them together. What I would like to do is make a special plea for the health and safety area, but only if the health and safety area is understood to be quite typical of many other areas of government activity. It is a particular plea, as well, with respect to the federal jurisdiction.

It is possible, in the area of health and safety in the work place, to renew all the existing conflict and duplication between various statutory instruments that exist, such as Part IV of the Labour Code, Environmental Contaminants Act, the health and welfare act, the Public Service Staff Relations Act—I am just naming some off the top of my head—and for that matter, the Transport of Dangerous Goods Act which is the latest one that came in. It is possible to remove them, to remove the conflict between the regulation, to remove the confusion, which even the best lawyers in town cannot clarify because they are inherently confusing, and to adopt a single omnibus piece of legislation for health and safety in the work place in the federal jurisdiction.

The Chairman: Have you ever made that recommendation before?

Mr. Rabinovitch: It has been made recently to the minister of Labour.

The Chairman: All right. Thank you.

[Traduction]

varier de temps à autre selon les circonstances et selon l'avis de l'inspecteur. Cela rend virtuellement impossible le travail de l'agent d'application de la loi parce que celui-ci doit justifier sur le champ son opinion, la motiver et préciser les renseignements dont il dispose à ce sujet.

Vous pouvez imaginer une situation où un inspecteur qui arrive sur un lieu de travail et qui affirme que selon lui, une pratique donnée n'est pas bonne. Le fabricant le rencontre et lui demande: «Vraiment, fiston, quand as-tu suivi un de nos cours internationaux de formation sur cet équipement? Qu'y connais-tu?» Cela se produit. En tant qu'inspecteur, en fait comme agent principal de l'exécution de la loi au Manitoba, j'ai participé à des séances privées de consultation où l'on m'a dit que mon avis n'avait aucune importance parce que je n'étais pas le fabricant ou le gérant. Le seul moyen de protéger le processus d'application de la loi, c'est de définir strictement ce que veut dire la loi, comment elle devrait être appliquée et comment l'inspecteur devrait faire son travail.

Je ne crois pas que vous vouliez que je commence à parler de cas qui se sont produits à Terre-Neuve à propos des règlements sur le secourisme. Il y a de nombreux exemples pratiques quotidiens qui expliqueront avec plus de détails exactement ce que je veux dire lorsque je parle de rédaction imprécise, mais je crois bien que vous pouvez vous les imaginer par vous-mêmes.

Mon dernier point est tiré du début de la page 16 où l'on trouve la liste d'un certain nombre de considérations importantes, surtout lorsqu'il est question de la consolidation des statuts et des règlements, ou de la consolidation de tous les instruments en un condensé où en tout autre moyen de les réunir. J'aimerais faire un plaidoyer spécial en faveur du domaine de la santé et de la sécurité, mais uniquement si l'on comprend bien que ce domaine est très représentatif de nombreux autres secteurs d'activité gouvernementale. Ce plaidoyer porte particulièrement aussi sur la juridiction fédérale.

Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, il est possible de renouveler le conflit et le chevauchement qui existe actuellement entre les divers instruments statutaires comme la Partie IV du Code du travail, la loi sur les contaminants de l'environnement, la loi sur la santé et le bien-être, la loi sur les relations de travail dans la fonction publique—j'en nomme tout simplement quelques-uns de mémoire—ainsi que la loi sur le transport des produits dangereux qui est la plus récente. Il est possible d'éliminer les conflits entre les règlements, de supprimer la confusion que même les meilleurs avocats en ville sont incapables de dissiper parce que la confusion est inhérente chez eux, et d'adopter une seule mesure législative fédérale globale dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Le président: Avez-vous déjà fait cette recommandation auparavant?

M. Rabinovitch: Elle a été présentée récemment au ministre du Travail.

Le président: Très bien, je vous remercie.

[Text]

Mr. Rabinovitch: It has been made repeatedly over a period of 10 to 20 years to previous ministers of labour and also in the provincial jurisdiction. I am delighted to point out—in Quebec, the recent Bill 17; in Ontario, two years ago, Bill 70; in Newfoundland, the Occupational Health and Safety Act; in Manitoba, the Workplace Safety and Health Act; in Saskatchewan, going back to 1973, the Occupation Health and Safety Act; Alberta—virtually every province has adopted such an omnibus piece of legislation and, in one fell swoop, to use a tired phrase, a considerable amount of complexity, of duplication and confusion has been eliminated. And similarly, one clear, coherent set of regulations to apply to all workers covered by such legislation.

It is time for this to be done in the federal jurisdiction. It would clarify, it would simplify, it would make the job far easier for all three parties concerned in the field. But I would emphasize that it is not just the health and safety field, that would apply to many other fields as well. In fact, we were just talking yesterday about the pensions field and whether such an approach might be possible in that field.

I hope those are practical examples or concrete examples and, like my colleagues, I would be delighted to get even more specific if you would like me to.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Rabinovitch. Mrs. Eady.

Ms. Mary Eady (National Representative, Women's Bureau, Canadian Labour Congress): I would like to deal with several areas that concern me and the work I do within the Canadian Labour Congress. It concerns such issues as equal pay for work of equal value, and the sections of the federal Human Rights Act that call for the elimination of discrimination for a long list of groups, including of course the question of sex discrimination. It seems to me some of the consideration that the task force has received so far has to do with the burden of regulations, that this is a great burden on someone. I would like to suggest that currently the burden of not having them, or not enforcing them, in the case of women rests on those women in terms of the loss of income and the personal tragedies, in many cases, that such discrimination causes. It also, I believe, places the burden on employers because they are undervaluing and underrecognizing the employees they have who are female that could contribute in a much greater way to the enterprises that they run. So I think we have to look at the question of enforcement of the regulations in quite a different way, particularly in the area with which I am most familiar.

• 1020

The problem with the present legislation and the regulations concerning it really develops from the fact that the enforcement agency is not given the funding to really have what you

[Translation]

M. Rabinovitch: Cette recommandation a été faite à maintes reprises sur une période de 10 à 20 ans aux précédents ministres du Travail ainsi qu'aux provinces. Le Québec a récemment présenté la bill 17, l'Ontario, le bill 70 il y a deux ans. Terre-Neuve a sa loi sur la santé et la sécurité au travail. Au Manitoba, il y a la loi sur la santé et la sécurité au travail. La Saskatchewan a depuis 1973 une loi sur la santé et la sécurité du travail. Je suis heureux de signaler que presque chaque province a adopté une telle mesure législative globale et que d'un seul trait, pour utiliser un vieux cliché, on a supprimé beaucoup de complexité, de chevauchement et de confusion. On a par la même occasion établi une série de règlements clairs et cohérents visant tous les travailleurs auxquels s'appliquent ces mesures législatives.

Il est grand temps que cela se fasse au niveau fédéral. Cela clarifierait, simplifierait et faciliterait grandement le travail des trois parties intéressées. Je signale cependant que cela pourrait s'appliquer à bien d'autres domaines aussi, et non pas uniquement à celui de la santé et de la sécurité. En fait, nous parlions hier du domaine des pensions et nous nous demandions si une telle approche ne pourrait pas être utilisée dans ce domaine.

J'espère que ce sont là des exemples pratiques ou concrets et, tout comme mes collègues, je serai heureux d'être encore plus précis si vous le voulez.

Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Rabinovitch. Madame Eady.

Mme Mary Eady (représentante nationale, Bureau de la femme, Congrès du travail du Canada): J'aimerais parler de plusieurs aspects qui m'intéressent et qui intéressent aussi mon rôle au Congrès du travail du Canada. Je veux parler de questions comme un salaire égal pour un travail égal ainsi que des articles de la loi fédérale sur les droits de la personne qui interdisent les discriminations de toutes sortes, y compris, bien sûr, la question de la discrimination sexuelle. Il me semble qu'une bonne partie des interventions auprès du groupe d'étude jusqu'à maintenant portaient sur le fardeau de la réglementation. On a affirmé qu'il s'agissait là d'un lourd fardeau pour quelqu'un. J'aimerais signaler qu'à l'heure actuelle, l'absence ou la non-application de ces règlements, dans le cas des femmes, constitue un fardeau qui repose sur elles au point de vue des pertes de revenu et des tragédies personnelles, dans bien des cas, causées par cette discrimination. J'estime que cela constitue aussi un fardeau pour les employeurs parce qu'ils sous-évaluent et ne reconnaissent pas suffisamment leurs employées de sexe féminin qui pourraient apporter une contribution beaucoup plus importante aux entreprises qu'il dirigent. Je crois donc que nous devons envisager de façon tout à fait différente la question de l'application des règlements, particulièrement dans le domaine qui m'est le plus familier.

Le problème avec la loi actuelle et les règlements qui en découlent résulte en réalité du fait que l'organisme d'exécution ne reçoit pas les fonds nécessaires pour que l'on puisse vrai-

[Texte]

need, and that is an inspector or an investigator at each work place. If you look at female employment in Canada, I do not care what company, government department, agency that you would examine, you would undoubtedly find, as many have who have done it, that there is in fact discrimination. And when you first start to look at the law you think, well, it says that there cannot be discrimination so how come there are wage gaps, how come women are only in certain occupations, and so on? You can only conclude it is because the intent of the law is not carried out.

And I would like to suggest that in many areas, including the whole human rights field and employment standards as well, the place to enforce the legislation is where the problem arises, which is at the work place. And in the occupational health and safety field, most provinces now have followed the lead of Saskatchewan to set up mandatory work place committees, to examine that work place on a day-to-day basis to see in fact whether it is safe and healthy. And I am suggesting we need the same kind of enforcement on human rights issues because that is where the problems happen. They do not happen in the Human Rights Commission office, they do not happen outside the work place; the ones that are covered under the legislation in fact take place at work.

I think enforcement agencies will not be given the resources to have the number of inspectors and I think it is important that people at the work place become the first step in the enforcement procedure. But this has to be guaranteed under the law, it has to be written into the legislation. The regulations have to provide for the establishment of such committees and so on.

The federal government at the moment, and several provinces, are contemplating mandatory affirmative action plans at the work place. Now, in the concepts I have seen so far, they do not see the employees at that work place as equal partners in those plans. I think, unless they do it will not work, and it will be another example of increased regulation not accomplishing what I hope is the intent of the act itself. Because, when you study this field, you either conclude that the people that pass the laws in Parliament did not really understand the depth of the problem, or really intend to do anything about it. And so you have to change the enforcement methods, in my view.

If you rely on the person who is discriminated against to go to the enforcement agency, they run two risks; first of all, that they will lose their jobs, and many of them believe they will so I think that is an important point; and also the cost of doing that. Sometimes these cases are not decided for two or three years and, in the meantime, the person either has to find other employment or some other forms of income because they may be out of a job. So there are those costs to the individual that I think have to be looked at in terms of the cost of not enforcing legislation properly. And there are several cases I could give.

[Traduction]

ment avoir ce qu'il faut, c'est-à-dire un inspecteur ou un enquêteur à chaque lieu de travail. Si vous jetez un coup d'œil sur l'emploi des femmes au Canada, peu importe la compagnie, le ministère du gouvernement ou l'organisme que vous examinerez, vous constaterez sans aucun doute, comme beaucoup d'autres, qu'il y a en fait de la discrimination. Lorsque vous commencez par jeter un coup d'œil à la loi, vous vous dites que celle-ci stipule qu'il ne peut y avoir discrimination. Comment se fait-il alors qu'il y ait des écarts de salaire, comment se fait-il que l'on retrouve uniquement des femmes dans certaines professions, et ainsi de suite? Vous ne pouvez qu'en conclure que c'est parce qu'on ne met pas en œuvre l'esprit de la loi.

J'aimerais ajouter que dans bien des domaines, y compris ceux des droits de la personne et des normes d'emploi, l'endroit où il faut appliquer la législation, c'est là où se pose le problème, c'est-à-dire au lieu de travail. Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, la plupart des provinces ont maintenant suivi l'exemple de la Saskatchewan en créant sur les lieux de travail des comités obligatoires qui procèdent à un examen quotidien des lieux pour déterminer en fait si ceux-ci sont sûrs et sains. Le même genre de mise en œuvre des droits de la personne s'impose parce que c'est là où surgissent les problèmes. Ils ne se posent pas au bureau de la Commission des droits de la personne, ni à l'extérieur du lieu de travail. Les problèmes visés par la loi se posent en fait au travail.

Je crois que les organismes d'application ne recevront pas les ressources nécessaires pour avoir le nombre requis d'inspecteurs et il importe à mon avis que les travailleurs constituent la première étape de la procédure de mise en œuvre. Il faut cependant que cela soit garanti et prévu par la loi. Les règlements doivent prévoir la création de tels comités et ainsi de suite.

Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces envisagent actuellement la mise en œuvre obligatoire de programmes d'action positive au travail. D'après les concepts que j'ai vus jusqu'à maintenant, ils ne considèrent pas les employés comme partie égale à ces programmes. Si cela ne se fait pas, ces programmes ne donneront rien et constitueront un autre exemple d'une nouvelle réglementation qui ne permet pas de réaliser ce qui, je l'espère, est l'esprit même de la loi. Lorsqu'on étudie ce domaine, on en conclut soit que les législateurs au Parlement ne comprenaient vraiment pas la profondeur du problème, soit qu'ils n'avaient pas vraiment l'intention de faire quelque chose à ce sujet. C'est pourquoi j'estime qu'il faut modifier les méthodes de mise en œuvre.

Si vous attendez que les victimes de discrimination s'adressent aux organismes de mise en œuvre, celles-ci courent alors deux risques. Elles risquent tout d'abord de perdre leur emploi, ce que beaucoup d'entre eux croient qui se produira. J'estime donc que c'est là un point important. Il y a en outre le coût. Il arrive parfois que ces affaires ne soient tranchées que deux ou trois ans plus tard. Entre temps, l'intéressé doit se trouver un autre emploi ou une autre source de revenu s'il a perdu son travail. J'estime donc qu'il faut tenir compte de ces coûts pour l'individu lorsqu'on examine ce qu'il en coûte lorsqu'une légis-

[Text]

I think the time frame of individual complaints, which is dealt with somewhat on page 12 in our brief, is really quite crucial. There are many cases currently before the Canadian Human Rights Commission that have been there since it opened and there is still no resolution of those particular complaints.

I think also there is an obligation on government to disseminate information to the public about the laws that they do pass and the regulations. If a person does not know it is against the law to be discriminated against they may think that there is nothing that can be done about it, the law does not exist for them. So I think it is really important; for example, I have suggested on many occasions to Labour Canada that they should advertise in buses to inform workers of their rights—their right to be able to organize into unions, which is a right guaranteed by law, and their rights under various other work-related rights legislation. And somehow this is never part of the budget. And yet advertising money is found by government to advertise, I think, many less important issues, particularly at the moment. On page 16, we discuss the dissemination of information and the obligation, I believe, on government to inform the people that are supposed to benefit from these laws.

• 1025

First of all, you have the legislation; second, you have the regulations. But there is another item to be considered and that is the question of departmental administrative manuals which guide the people in the front lines, so to speak, of that department or that agency in terms of their meeting with the public. A person can go into an office, say the Unemployment Insurance or the other agencies, and ask for certain services that they believe they are entitled to, and they will be told sometimes by the staff that they are not eligible. And so, if they do not pursue it, they then go home and maybe have not had a benefit that they should have. Sometimes they are brave enough to ask, Under what regulation or what law are you turning this down? And sometimes the person will say to them, It is our departmental policy. Now that is not published as a rule. It is not available to the public and yet it can have a tremendous impact on whether that legislation is ever enforced or not. It is very difficult for the individual who is not party to the whole network of government to know what to do about it. And so, I think that becomes a very important issue in terms of informing the public.

I would like, finally, to deal with the point on the composition of boards and commissions that do perform various regulatory tasks for the government. I feel often there are no representatives of labour or other groups within the community that might be considered to have a direct interest in the particular agency or board, and I think often they do not reflect the real things that are happening in the work place because they do not adequately represent the public. I think many times that appointments are strictly political, and I am not saying that sometimes they are not capable people, but

[Translation]

lation n'est pas bien appliquée. Je pourrais vous donner plusieurs exemples.

Je crois que le temps qu'il faut pour trancher chaque plainte individuelle, ce dont on parle un peu à la page 12 de notre mémoire, est vraiment très crucial. La Commission canadienne des droits de la personne est présentement saisie d'un grand nombre de cas qu'elle étudie depuis sa création. On n'a encore apporté aucune solution à ces plaintes en particulier.

J'estime en outre que le gouvernement doit informer le public au sujet des lois et des règlements qu'il adopte. Si une personne ne sait pas que la discrimination est interdite par la loi, elle peut croire qu'il n'y a rien à faire. La loi n'existe pas pour elle. J'estime donc que c'est vraiment important. J'ai par exemple suggéré à maintes reprises à Travail Canada de faire de la réclame dans les autobus pour informer les travailleurs de leurs droits—de leur droit de se syndiquer, qui leur est garanti par la loi, ainsi que des droits que leur garantissent diverses autres législations relatives au droit du travail. Cela n'est jamais prévu au budget. Le gouvernement réussit cependant à trouver de l'argent pour faire de la publicité sur des questions que j'estime beaucoup moins importantes, particulièrement à l'heure actuelle. Nous parlons à la page 16 de la diffusion de l'information et de l'obligation qu'a à mon avis le gouvernement d'informer la population du fait qu'elle est supposée bénéficier de ces lois.

Il y a tout d'abord la législation, puis, les règlements. Il y a cependant un autre aspect dont il faut tenir compte et c'est celui des manuels administratifs des ministères qui guident les gens qui, pour ainsi dire, constituent les premières lignes du ministère ou de l'organisme car ils rencontrent le public. Une personne peut se présenter à un bureau, disons de l'assurance-chômage ou d'un autre organisme, et demander certains services auxquels elle croit avoir droit. On lui répondra parfois qu'elle n'y est pas admissible. Ainsi, si l'intéressé ne pousse pas plus loin, il s'en retourne chez lui et n'a peut-être pas bénéficié d'une prestation qu'il aurait dû recevoir. Certains sont parfois assez braves pour demander en vertu de quel article du règlement ou de la loi leur demande est rejetée. On leur répond parfois qu'il s'agit d'une politique du ministère. Ces documents ne sont pas publiés. Ils ne sont pas mis à la disposition du public, mais ils peuvent quand même avoir un effet énorme sur la mise en œuvre de la législation. Il est très difficile pour l'individu qui ne fait pas partie du réseau gouvernemental de savoir quoi faire. J'estime donc qu'il s'agit là d'un aspect très important de l'information du public.

Enfin, j'aimerais parler de la composition des commissions et des régies qui exécutent diverses fonctions de réglementation pour le gouvernement. Je me dis souvent qu'il n'y a pas de représentant du monde du travail ou d'autres groupes de la communauté qui pourraient être considérés comme étant intéressés directement à un organisme ou à une commission en particulier et je pense souvent que ceux-ci ne reflètent pas la réalité du monde du travail parce qu'ils ne représentent pas adéquatement le public. Je crois bien souvent que les nominations sont strictement politiques et je ne dis pas qu'il n'y a pas

[Texte]

they often do not represent the parties to that particular regulatory situation. So I think all those things are important.

Just recapping a bit on the whole enforcement of work-related rights. At our CLC convention in May, a policy was adopted in the human rights area calling for mandatory work place committees of half union and half employer to try to address the problems of a very serious discrimination that workers face today. Those are the main points I wanted to add.

The Chairman: Thank you very much, Mrs. Eady. Mr. Mather.

Mr. Boris Mather (Federal Chairman, Canadian Federation of Communications Workers, Canadian Labour Congress): Mr. Chairman, our federation includes a couple of unions in the telephone field that are affiliates of the Canadian Labour Congress; the Telecommunication Workers Union headquartered in Burnaby, B.C. and the Communications Workers of Canada headquartered in Toronto. Now, the TWU represents people at British Columbia Telephone which is federal, and the CWC, although it represents people in the provincial field such as Saskatchewan Telecommunications, it also includes some 20,000 people at Bell Canada. Those two unions have had considerable experience with the Canada Labour Relations Board and with the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

We have, as a federation, intervened in several cases before the CRTC on behalf of our members on cases relating to rate increases and also cases relating to the cost inquiry that CRTC is currently conducting and an application that has got considerable publicity referring to the attachment of terminal connections. The telephone companies, of course, frequently say, and I understand that just last Friday, Mr. Cyr, a Bell Canada vice-president, told this committee that the cost of regulation to the telephone companies is extreme and a dreadful burden on them. However, the telephone companies have an advantage that perhaps other companies do not and that is that they immediately pass those expenses on to their subscribers and it is included in the calculations the CRTC makes when they determine what sort of rate increase they ought to get.

• 1030

One of the reasons that the telephone companies find this so onerous is that they have very large staffs—in the case of Bell Canada, something like four times the staff the CRTC has itself—only having relations with that particular regulatory body. The CRTC itself, of course, regulates not only Bell Canada but also B.C. Telephone; CNCP Telecommunications; Island Telephone, the new name for the CN operation in Newfoundland; the Northwestel which is the former CNCP telephone company in the Northwest Territories, but their staff is not nearly as large as that of the company itself.

[Traduction]

parfois des gens capables dans ces cas-là. Bien souvent, cependant, ces gens-là ne représentent pas les parties intéressées par la réglementation en question. J'estime donc que tous ces aspects sont importants.

Permettez-moi de résumer un peu toute la question de la mise en œuvre des droits reliés au travail. Lors du congrès du CTC en mai, les congressistes ont adopté, dans le domaine des droits de la personne, une politique de création obligatoire de comités de travail syndicaux-patronaux qui essaieraient d'étudier les problèmes de la très grave discrimination dont sont victimes les travailleurs aujourd'hui. Voilà les principaux points que je voulais ajouter.

Le président: Je vous remercie beaucoup, madame Eady. Monsieur Mather.

M. Boris Mather (président national, Fédération canadienne des travailleurs en communication, Congrès du travail du Canada): Monsieur le président, notre fédération comprend une couple de syndicats du secteur du téléphone qui sont affiliés au Congrès du travail du Canada: le syndicat des travailleurs des télécommunications, qui a son siège social à Burnaby (C.-B.) et le syndicat des travailleurs en communication du Canada, qui a son siège social à Toronto. Le premier représente les travailleurs de la compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique, au niveau fédéral, et le deuxième, même s'il représente des travailleurs provinciaux comme ceux de la Saskatchewan Telecommunications, représente aussi quelque 20,000 employés de Bell Canada. Ces deux syndicats ont beaucoup d'expérience avec le Conseil canadien des relations du travail et avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

La fédération est intervenue en faveur de ses membres dans plusieurs cas dont a été saisi le CRTC au sujet des augmentations de tarifs, ainsi que dans des cas reliés à l'enquête sur les coûts à laquelle procède actuellement le CRTC. Nous sommes de plus intervenus dans une demande qui a reçu une publicité considérable au sujet du raccord de terminaux. Les compagnies de téléphone affirment bien sûr souvent, et je crois savoir que vendredi dernier, M. Cyr, vice-président de Bell Canada, a déclaré au comité que les règlements coûtent très cher aux compagnies de téléphone et constituent un fardeau énorme pour elles. Les compagnies de téléphone ont cependant un avantage que n'ont peut-être pas d'autres compagnies; elles s'empressent de transmettre ces dépenses à leurs abonnés, ce qui est inclus dans les calculs que fait le CRTC pour décider de l'augmentation des tarifs qu'il leur accordera.

Une des raisons pour lesquelles les compagnies de téléphone trouvent ce fardeau si lourd, c'est qu'elles ont un personnel très important—dans le cas de Bell Canada, à peu près quatre fois plus nombreux que celui du CRTC—qui ne s'occupe que des relations avec cet organisme de réglementation en particulier. Le CRTC lui-même réglemente non seulement Bell Canada mais aussi BC Telephone, CNCP Télécommunications, Island Telephone, nouveau nom de la compagnie du CN à Terre-Neuve, Northwestel, qui est l'ancienne compagnie de téléphone CNCP des Territoires du Nord-Ouest. Le personnel du

[Text]

We found in our relationships with the CRTC that we certainly have no complaints about the manner in which we have been treated in our interventions; interveners are welcomed according to the policy the CRTC has laid out. However, when one intervenes, one of the difficulties is that a considerable portion of the information that is filed by telephone companies is confidential to the commission itself and is not revealed to the intervenors at all.

But, in general, I would say, and this is something that is impossible to give examples of or to measure but, observing the CRTC over several years from the time it started taking over telecommunications from the Canadian Transport Commission, it began as a very informal body encouraging a lot of public input, it has become more formal and more intimidating, particularly to private individual interveners. I certainly cannot complain of the treatment we have got as an intervener, but I do notice that citizen interveners get much shorter shrift than they used to. The whole procedure has become more and more legalistic and less open which, of course, is one of the reasons the telephone field was turned over originally to the CRTC rather than the telecommunications committee of the Canadian Transport Commission.

Of course, one of the difficulties with the CRTC, and it is a point we make in the brief, is that we are all waiting for a new telecommunications act. Two bills got first reading in the House and then died because of elections and other matters, and I understand there is a third one in preparation. That is a case very much of what Victor was talking about where that particular act will become an omnibus act and take material that is currently part of the Railway Act and other acts and incorporate it in one communications act. I do not know what the progress of the third bill is, it certainly has not been introduced in the House. We all hope that it will come soon.

As far as the CLRB is concerned, the usual complaint from trade unions is that the Canada Labour Relations Board moves awfully slowly. That is our complaint too, except it is not true that it moves slowly, it does not always move slowly. It seems very haphazard. Applications by the telephone companies that a strike is illegal are dealt with very speedily—there is a hearing within two or three days.

Applications for certification seem to take considerably longer. The most outrageous example was one in which one of our affiliates, the Communications Workers of Canada, dealt with an application for a group of employees at Northern Telecommunications. I will just give you the dates. The application was filed on April 22, 1974. Two years later to the day, April 22, 1976, the CLRB certified CWC as the bargaining agent. The company took it to the federal court which upheld the certificate in January 1977. On April 18, 1977, the

[Translation]

conseil n'est cependant pas aussi nombreux que celui de la compagnie elle-même.

Dans nos rapports avec le CRTC, nous avons constaté que nous n'avions absolument pas à nous plaindre de la façon dont nous avons été traités lors de nos interventions. Les intervenants sont accueillis en conformité de la politique du CRCT. Une des difficultés que rencontre cependant un intervenant, c'est qu'une importante partie des renseignements déposés par les compagnies de téléphone sont confidentiels même pour le conseil et ne sont pas révélés du tout aux intervenants.

Je ne puis prouver par des exemples ou quantifier ce que je vais dire, mais j'ai observé le CRTC au fil des ans, depuis qu'il a commencé à enlever les télécommunications à la Commission canadienne des transports. Après avoir débuté comme organisme informel encourageant fortement le public à participer, je dirais que le CRTC est devenu de plus en plus formel et intimidant, particulièrement pour les intervenants privés. Je ne puis certes pas me plaindre du traitement que nous avons reçu comme intervenants, mais je remarque qu'on envoie promener les particuliers avec beaucoup moins de ménagement qu'auparavant. Toute la procédure est devenue de plus en plus legaliste et moins ouverte. Cette ouverture a bien sûr été à l'origine une des raisons pour lesquelles le domaine du téléphone a été confié au CRTC plutôt qu'au comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports.

Une des difficultés que l'on a avec le CRTC, et c'est un point que nous soulignons dans le mémoire, c'est que nous attendons tous une nouvelle loi sur les télécommunications. Deux projets de loi ont été lus une première fois à la Chambre puis sont morts au Feuilleton à la suite d'élections et pour d'autres raisons. Je crois savoir qu'il y en a un troisième en préparation. Ce cas ressemble beaucoup à ce que Victor disait. Cette loi deviendra une loi omnibus où l'on retrouvera une partie de ce qu'il y a présentement dans la loi sur les chemins de fer ainsi que d'autres parties d'autres lois, le tout étant incorporé en une loi sur les communications. Je ne sais pas où en est le troisième projet de loi, mais il n'a certainement pas été présenté à la Chambre. Nous espérons tous que cela se fera sous peu.

En ce qui concerne le Conseil canadien des relations du travail, la plainte habituelle que l'on entend des syndicats, c'est que le conseil est terriblement lent. C'est aussi ce que nous disons, sauf qu'il n'est pas vrai qu'il est terriblement lent. Ce n'est pas toujours le cas. Il semble fonctionner au petit bonheur. Lorsqu'une compagnie de téléphone présente une demande en prétendant qu'une grève est illégale, le conseil agit très rapidement. Il tient une audience dans les deux ou trois jours.

Les demandes de certification semblent prendre beaucoup plus de temps. L'exemple le plus outrageant est celui d'un de nos affiliés, le syndicat des travailleurs en communication du Canada qui a présenté une demande de certification pour un groupe d'employés de Northern Telecommunications. Je vais simplement vous citer les dates. La demande a été présentée le 22 avril 1974. Deux ans plus tard jour pour jour, le 22 avril 1976, le CCRT certifiait le syndicat comme agent négociateur. La compagnie a interjeté appel auprès de la Cour fédérale qui

[Texte]

union asked the Minister of Labour for consent to proceed with unfair labour practice, charging the company with refusing to bargain. The consent was given in May 1977 and the hearing was held two and a half years later, December 11, 1979. A consent order was issued by the board on March 21, 1980 and the union went back to the board and reopened the charge. The hearing date was set for June 4, 5 and 6 of this year and that was later changed to August 18 to August 22. And that has now been heard.

• 1035

So six years ago, that union applied for certification for a group of workers. They still do not have a collective agreement and of that six years of time gone by at least four and a half years are due to delays of the board.

Now, there are other cases which I will not bother to list of delays due to the board. However, I will give you an example of something that is not really so important. Even when a board decision is made and the parties are informed of what that decision is, notification to the general public, to other unions and to other companies who may be interested in those cases comes very much later. For example, the board puts out a very good report called DI, which is Decisions Information. This particular one I have here arrived in our office on August 5 of this year and it is number 35, February 1980. In it there is a list of contents and they mention the number of applications granted and rejected by the board from November 1979 to February 29, 1980. That is a long time ago.

The decisions are listed. But they have some other cases into which they go at length and give the reasons for their decision. The first one, the decision was March 21, 1979; the next one, July 6, 1979; the following one, June 29, 1979, well over a year ago. Now, until these are reported in their official form and in both languages in this report, their value to other people, other unions . . .

The Chairman: Are they not reported in the board reports themselves? As soon as a decision is made, does that not become public immediately?

Mr. Mather: The parties are informed immediately.

The Chairman: And that is a matter of public record.

Mr. Mather: It depends what you mean by public record. It is not a secret, certainly; it is not confidential, certainly not. The board does send out . . .

The Chairman: It is done under various services which report legal decisions and board decisions around Canada that lawyers can subscribe to.

Mr. Mather: But they cannot report them until it has been reported to them through this report. The board does bring out interim but unofficial reports in one language only, but until it comes out in two languages . . .

[Traduction]

a maintenu le certificat en janvier 1977. Le 18 avril 1977, le syndicat a demandé au ministre du Travail la permission d'intenter une poursuite pour pratique de travail injuste en accusant la compagnie de refus de négocier. Le ministre a donné son consentement en mai 1977 et l'audience s'est tenue deux ans et demi plus tard, le 11 décembre 1979. Le conseil a émis une ordonnance de consentement le 21 mars 1980 et le syndicat s'est présenté de nouveau devant le conseil et a porté de nouveau l'accusation. Les dates des auditions ont été fixées au 4, 5 et 6 juin de cette année, puis ont été reportées au mois d'août, du 18 au 22. L'affaire a maintenant été entendue.

Il y a six ans donc, ce syndicat a demandé la certification pour un groupe de travailleurs. Ceux-ci n'ont toujours pas de convention collective et il y a au moins quatre ans et demi de ces six ans qui sont dûs à des retards du conseil.

Il y a d'autres cas, que je ne me donnerai pas la peine d'énumérer, de retards dûs au conseil. Je vais cependant vous donner un exemple de quelque chose qui n'est pas vraiment aussi important. Même lorsque le conseil prend une décision et qu'il en informe les parties, ce n'est que beaucoup plus tard qu'il en avise le grand public, d'autres syndicats et d'autres compagnies que ces affaires pourraient intéresser. Par exemple, le conseil publie un excellent rapport intitulé DI ce qui veut dire Décisions Information. Le numéro que j'ai ici nous est parvenu le 5 août. Il s'agit du numéro 35 de février 1980. On y trouve une table des matières, ainsi que le nombre de requêtes accordées et refusées par le conseil entre le 1er novembre 1979 et le 20 février 1980. Il y a bien longtemps.

On y trouve aussi la liste des décisions. Il y a cependant d'autres cas que le conseil dissèque en profondeur et pour lesquels il motive sa décision. Dans le premier cas, la décision a été rendue le 21 mars 1979; dans le deuxième, le 6 juillet 1979, dans le suivant, le 29 juin 1979, il y a plus d'un an. Tant que le rapport de ces décisions n'est pas rendu sous forme officielle et dans les deux langues, leur valeur pour d'autres personnes, d'autres syndicats . . .

Le président: N'en fait-on pas rapport dans les rapports du conseil eux-mêmes? Dès qu'une décision est rendue, ne devient-elle pas publique sur le champ?

M. Mather: Les parties intéressées en sont informées sur le champ.

Le président: Ce qui est public.

M. Mather: Cela dépend de ce que vous voulez dire par public. Ce n'est certes pas secret ni confidentiel. Le conseil n'envoie pas . . .

Le président: Cela se fait par le biais de divers services qui font rapport de décisions juridiques et de décisions de commission auxquelles les avocats peuvent s'abonner.

M. Mather: Ces services n'en font cependant pas rapport tant qu'ils n'ont pas été informés des décisions par le biais de ce rapport. Le conseil publie des rapports provisoires mais non officiels en une langue seulement, mais tant qu'ils ne sont pas publiés dans les deux langues . . .

[Text]

The Chairman: Do you mean the CCH labour service reporter will not print a decision, that it will have to wait until it gets that report in order to pick it up from there?

Mr. Mather: The CCH will list it but they will list that it is not the official decision. It is not official until it comes out in two languages in this report.

The Chairman: Oh.

Mr. Mather: The board does, as I said, report a few months after their decision and send out another report in one language only, but they make it very clear that that is not the official one and should not be thought to be, that it is just a convenience to make up for their delays.

Now, the reasons for the delays, there are many reasons why, the delay might be, maybe, in translation services. We suspect that the board is probably short a panel. We do not know that, but we suspect that they are short at least three people which would be another panel of the board.

• 1040

Of course, the whole question of the composition of the board is a long-standing position of the Canadian Labour Congress which we have made known many times, that the board would be better constituted as a more representative body with people on it nominated by labour, which it is not now. One of the big complaints we have had with the CLRB—and when I say “We” it is not only our unions but all unions in the federal field—was the recent raising of the initiation fee from the previous \$2 to \$5 by board regulation which is not in the legislation. It is the position of most unions in the federal field, and certainly those in the Canadian Labour Congress, that there ought not to be a fee at all, but if there is a fee, it ought to be small. By definition, people who join trade unions for the first time do not have much money and so therefore there ought not to be a deterrent fee and it ought not to be \$5. That is a regulation that was made by the board itself and of course approved by Cabinet. We have made many representations, both to the Minister of Labour and to officials of Labour Canada and to the board itself, including its chairman, on that subject. I wish I could claim that we have been able to persuade them that that was a mistake and we ought to revert to the previous practice. We cannot claim that but we will keep trying, and we are mentioning it again today.

So, in general, Mr. Chairman, the experience of the unions that I have been associated with has been that our experience with the CLRB, and our complaints about the operations of the CLRB, have been on the question of time. As far as the CRTC itself is concerned, our experience has been, and as I said, it is the kind of thing that one cannot give examples of, it is an impression that one gets after dealing with the same body for years, that it is becoming increasingly rigid, formal and legalistic.

[Translation]

Le président: Voulez-vous dire que le CCH ne publiera pas une décision, qu'il devra attendre de recevoir le rapport afin d'en extraire la décision?

M. Mather: Le CCH en publie la liste en précisant qu'il ne s'agit pas de la décision officielle. La décision n'est pas officielle tant qu'elle n'est pas publiée dans les deux langues dans ce rapport.

Le président: Oh.

M. Mather: Comme je l'ai dit, le conseil publie un rapport quelques mois après avoir rendu sa décision et en publie un autre en une langue seulement, mais il précise très clairement qu'il ne s'agit pas là d'un rapport officiel et qu'il ne faudrait pas le considérer comme tel, qu'il s'agit simplement d'un moyen commode de compenser ses retards.

Les retards peuvent être dus à de nombreuses raisons dont, peut-être la traduction. Nous croyons qu'il manque probablement un jury au conseil. Nous n'en sommes pas certains, mais nous croyons qu'il manque au moins trois personnes au conseil ce qui lui donnerait un autre jury.

Toute la question de la composition du conseil est bien sûr liée à une position que le Congrès du travail du Canada a rendue publique à maintes reprises depuis longtemps. Le conseil serait mieux constitué et plus représentatif si certains de ses membres y étaient nommés par le monde du travail, ce qui n'est pas le cas maintenant. Une des principales plaintes que nous adressons à l'endroit du CCRT—lorsque je parle de nous, je ne veux pas dire simplement nos syndicats, mais tous les syndicats dans le domaine fédéral—est liée à l'augmentation récente du droit d'adhésion que le conseil a porté de \$2 à \$5 en se basant sur un règlement du conseil qui n'est pas prévu dans la législation. La plupart des syndicats fédéraux, et certainement les membres du Congrès du travail au Canada, estiment qu'il ne devrait pas y avoir de droit du tout. S'il y en a un, il devrait être minime. Par définition, ceux qui se joignent à un syndicat pour la première fois n'ont pas beaucoup d'argent et l'on ne devrait donc pas exiger \$5, ce qui constitue un droit dissuasif. Il s'agit là d'un règlement établi par le conseil lui-même et approuvé bien sûr par le Cabinet. Nous avons fait à ce sujet de nombreuses démarches, tant auprès du ministre du Travail et de hauts fonctionnaires de Travail Canada que du conseil lui-même, y compris son président. J'aimerais pouvoir prétendre que nous avons pu les persuader qu'il s'agissait là d'une erreur et qu'il fallait revenir à la pratique antérieure. Nous n'y avons pas réussi, mais nous poursuivrons nos efforts et nous en parlerons de nouveau aujourd'hui.

Donc, règle générale, monsieur le président, d'après l'expérience des syndicats auxquels j'ai été associé, la principale plainte que nous ayons à propos des opérations du CCRT porte sur des questions de délai. En ce qui concerne le CRTC, comme je l'ai dit, notre expérience est difficile à démontrer par des exemples. Il s'agit plutôt d'une impression que l'on a après avoir traité avec le même organisme pendant des années. Nous croyons que le CRTC devient de plus en plus rigide, formel et légaliste.

[Texte]

The Chairman: Thank you very much. Could we turn to questions now? Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. To this point in the hearings that we have held, we have mostly heard from groups that are concerned about the burden of regulation. In your representation this morning, you put a bit of a new slant on it, that in fact there are several areas where regulation is needed, especially in social areas. Do you have any suggestions to make to us as a parliamentary task force to suggest ways to promote regulation that is needed?

Mr. Baldwin: That is a pretty cosmic question because really what that comes down to is how you make the political system respond to the kinds of proposals . . .

Mr. Anguish: Is lobbying the only technique you have, or can you enlighten me as to something else that you have as a tool that you would like to see implemented or you would like to see us aware of other than lobbying so that you can promote needed regulation?

Mr. Baldwin: I do not know whether any of my colleagues are going to want to take a crack at this. We do not generally stop with lobbying, or begin with it either necessarily, especially when one is dealing with a government of the day that is not necessarily well disposed to the kinds of proposals we bring forward. Lobbying is an activity that has a highly limited pay-off. It seems to us that with respect to many of these matters, what is crucially important is general public attitude towards regulatory issues, and when we adopt policies which include a demand for regulatory activity, we usually undertake efforts to talk to our own membership about why we think it is important and why it is important to them. Both through the membership having been through programs like that and through direct initiatives of our own, we try to make our views known in public forums generally, in other words, all of that is part and parcel of dealing with the general political mood with regard to regulatory issues. Beyond that I guess the one other activity that we engage in that is very important to this is supporting political candidates who are disposed to our outlook on these things.

• 1045

An hon. Member: The NDP.

Mr. Baldwin: Well, normally they are better disposed towards our outlook, although most of the political education work we undertake is not specifically beating a partisan drum but is a question of trying to raise political issues in the minds of our members. The candidates will stand where they will in relation to those things.

The Chairman: The CLC, quite frankly, has never made an effort to work with either of the other two major parties in Canada.

Mr. Baldwin: No, but it has also made a great deal of effort to promote particular political positions. As I say, individual candidates for election will stand where they will in relation to the things we promote.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup. Pourrions-nous passer aux questions maintenant? Monsieur Doug Anguish.

M. Anguish: Je vous remercie, monsieur le président. Jusqu'à ce point-ci de nos audiences, nous avons entendu surtout des groupes qui s'inquiètent du fardeau de la réglementation. Votre intervention de ce matin nous fait envisager la question sous un autre angle en ce sens qu'il y a en fait plusieurs domaines où il faut des règlements, spécialement dans le domaine social. Avez-vous des moyens à nous suggérer en tant que groupe d'étude parlementaire pour promouvoir la réglementation nécessaire?

M. Baldwin: Il s'agit d'une question plutôt générale parce qu'elle revient en réalité à se demander comment faire réagir le système politique aux propositions . . .

M. Anguish: Le lobbying est-il le seul moyen à votre disposition, ou pouvez-vous me donner des précisions sur d'autres moyens que vous voudriez voir appliquer? Aimeriez-vous que nous connaissions d'autres moyens que le lobbying afin que vous puissiez promouvoir la réglementation nécessaire?

M. Baldwin: Je ne sais pas si un de mes collègues voudra essayer de répondre à cette question. Règle générale, nous ne nous contentons pas du lobbying. Nous ne commençons pas nécessairement par cela non plus, surtout lorsqu'on traite avec un gouvernement qui n'est pas nécessairement bien disposé à l'endroit des propositions que nous avançons. Le lobbying est une activité dont la rentabilité est très limitée. Il nous semble qu'en ce qui concerne un grand nombre de ces questions, l'attitude du grand public à l'égard des questions réglementaires est cruciale. Lorsque nous adoptons des politiques nécessitant une activité réglementaire, nous nous efforçons habituellement d'informer nos membres des raisons pour lesquelles nous croyons que cette réglementation est importante et importante pour eux. En offrant des programmes de ce genre à nos membres et en prenant directement des initiatives de notre propre chef, nous essayons de faire connaître notre position sur les tribunes publiques en général. Autrement dit, tout cela fait partie de l'humeur politique générale dont il faut tenir compte à propos des questions de réglementation. A part cela, tout ce que nous faisons d'important à cet égard, c'est appuyer les candidats politiques qui sont disposés à partager notre avis à cet égard.

Une voix: Le NPD.

M. Baldwin: Ce parti est normalement bien disposé à notre égard même si la majeure partie du travail d'éducation politique que nous faisons ne consiste pas à faire preuve de partisanerie spécifique mais plutôt à soulever des questions d'ordre politique dans l'esprit de nos membres. Les candidats adoptent la position qu'ils veulent bien à ce sujet.

Le président: Franchement, le CTC n'a jamais fait d'effort pour collaborer avec l'un ou l'autre des deux principaux partis au Canada.

M. Baldwin: Non, mais il a fait beaucoup d'efforts pour promouvoir certaines positions politiques en particulier. Comme je le disais, chaque candidat adopte l'attitude qu'il veut bien par rapport au sujet de notre promotion.

[Text]

The Chairman: All in terms of working through the NDP.

Mr. Anguish: Mr. Baldwin, one of the ideas that we have talked about through this task force is the regulating departments and agencies having a list of possible interveners and making that list public so that other interveners that wish to get involved in the setting of the regulations can, in fact, get on that list and be involved in the process of setting regulations. Do you favour such a mechanism within the government and agencies?

Mr. Baldwin: Yes. I do not know whether it needs to be formalized in terms of lists, but I certainly have the impression that when governments have been anxious to hear from people with respect to issues of importance to agencies, or departments, or maybe new legislative proposals that are coming forward, that they have not found it difficult to solicit views from a wide spectrum of the public, and, indeed, I support moves in that direction. How one formalizes it, whether it is through a list of people who are regularly notified or not, I am not sure if that is the answer.

Certainly, a formalized approach like that would not hurt. I am not sure that it exhausts all the possibilities for making it known that a new regulatory proposal is under consideration either by a department or an agency. I would hate to see the efforts limited simply to having a list of contacts that would be approached when a new proposal comes forward. I think that some broader publicity about a regulatory initiative would be helpful, especially since it is often unclear until the existence of a proposal is in the public sphere, who is going to be interested and who is not going to be interested?

Mr. Anguish: Are there times when regulations are set by government that catch you quite by surprise, that you have not expected them, that they arrive on your doorstep without any prior notice?

Mr. Baldwin: I am going to ask my colleagues to respond to that, primarily because the areas that I work in are not given to that type of experience. But I can think of one positive experience in that connection which was the new Quebec regulations with regard to the disclosure of information under private pension plans which arrived quite by surprise and I was delighted when I saw it. But I think that some others here may have some more negative experiences of that sort to relate, like the fee increase . . .

Mr. Mather: The fee increase to \$5 came out of the blue for the labour movement. Once it had happened we realized why it had happened. The sign-up period had been increased from four months to six, and I imagine in the minds of the board—although this is only speculation, of course, you cannot read the minds of the board—that was a concession to labour and the raise from \$2 to \$5 was a concession to the banks. But no one had heard of it in the labour movement until . . .

Mr. Anguish: So there are numerous examples then that you could think of?

[Translation]

Le président: Tout cela en fonction du NPD?

M. Anguish: Monsieur Baldwin, l'une des idées dont nous avons discuté tout au long des travaux du groupe d'étude, c'est que les ministères et organismes de réglementation aient une liste d'intervenants éventuels et qu'ils la rendent publique afin que d'autres intervenants qui veulent participer à l'établissement des règlements puissent en fait être inscrits sur cette liste et participer au processus d'élaboration des règlements. Etes-vous en faveur d'un tel mécanisme à l'intérieur du gouvernement et de ses organismes?

M. Baldwin: Oui. Je ne sais pas s'il faut officialiser le tout par des listes, mais j'ai certes l'impression que lorsque des gouvernements ont voulu entendre la population se prononcer au sujet de questions importantes pour des organismes ou des ministères, ou peut-être de nouvelles propositions de loi qui seraient mises de l'avant, ils n'ont eu aucune difficulté à obtenir l'opinion d'une grande partie du public. Je suis en fait en faveur de cela. Je ne sais pas si la réponse consiste à officialiser le tout, que ce soit ou non par le biais d'une liste de personnes qui sont informées régulièrement.

Une approche officielle comme celle-là ne nuirait certes pas. Je ne suis pas sûr que l'on épuise par là toutes les possibilités d'informer le public qu'un ministère ou un organisme étudie un nouveau projet de règlement. Je n'aimerais pas que les efforts soient limités simplement par le fait qu'on ait une liste de contacts avec qui l'on communiquerait lorsqu'une nouvelle proposition est présentée. Il serait à mon avis utile d'avoir plus de publicité sur une initiative réglementaire, spécialement comme on ne sait pas très bien, avant qu'une proposition ne soit rendue publique, qui elle intéressera et qui elle n'intéressera pas.

M. Anguish: Arrive-t-il que des règlements établis par le gouvernement vous prennent par surprise, que vous ne vous y attendiez pas, qu'ils vous arrivent sans préavis?

M. Baldwin: Je vais demander à mes collègues de répondre à cela, surtout parce que mon domaine de travail ne se prête pas à ce genre d'expérience. Je pense cependant à une expérience positive à cet égard, soit aux nouveaux règlements du Québec qui portent sur la divulgation des renseignements relatifs aux régimes privés de retraite. Ce règlement nous est arrivé tout à fait par surprise et j'ai été très heureux de le voir. Il se peut cependant que d'autres ici aient des expériences plus négatives à raconter, comme l'augmentation du droit . . .

M. Mather: Le monde du travail ne s'attendait vraiment pas à ce que l'on porte à \$5 le droit d'adhésion. Après que cela se soit produit, nous avons compris pourquoi. La période d'adhésion a été portée de quatre à six mois et j'imagine que dans l'esprit du conseil—même s'il ne s'agit là que de spéculations car on ne peut bien sûr lire dans l'esprit collectif du conseil—qu'il s'agissait là d'une concession au monde du travail et que la hausse de \$2 à \$5 était une concession pour les banques. Cependant, personne n'en avait entendu parler dans le monde du travail jusqu'à ce que . . .

M. Anguish: Il y a donc de nombreux exemples auxquels vous pourriez penser?

[Texte]

Mr. Rabinovitch: Essentially, in the field that I work in, and related fields, that is the rule, not the exception. You do not hear about a regulation until it is actually gazetted. Until it appears in *The Canada Gazette* it is only a rumour, and a rumour at best. Various departments have been very forthright about this, they say until the politicians of the day have made the actual decision through order in council, it is not up to them to tell the public that such a decision is forthcoming, because how are they to anticipate the final decision or the date of that decision and, for that matter, the content of that decision. There are also decisions taken which you might call power regulation; under the regulatory power an agency or department may make a decision as to substances to be studied or issues to be looked at. They will announce that this has been done but they will not announce the content of what they are doing or the reports upon which their decision has been made. I am thinking of the substances under the Environmental Contaminants Act which are supposedly being studied as priority substances and Health and Welfare Canada did not publish that list, merely said that the list existed. It is the rule, not the exception.

• 1050

If I could pick up on a point that Mr. Baldwin was dealing with just a moment ago as to methods in which regulations may be proposed or brought forward or debated before they are actually adopted as regulation, I think we have to be very careful not to give the impression that what we are looking for is an imitation of the American regulatory framework in which all sides involved will want to bring more and more high-powered lawyers and lobbyists up to Parliament Hill in order to appear before commissions and committees and be cross-examined. I think what we are looking for is a different approach when you talk about the development of regulatory framework or the development of content of regulations.

Mr. Anguish: Although I understand it is an American tool, or instrument, would a regulatory calendar overcome the problem of regulations being imposed upon you before you have any prior knowledge of them?

Mr. Rabinovitch: Maybe you would want to deal with the issue of regulatory calendar, Mr. Baldwin. What I would like to finish off with, though, is a message that I think comes out of what Mr. Mather was talking about with respect to the Canada Labour Relations Board or with respect to other commissions, or the message I think that Mrs. Eady was making, which is that if we look upon distinct areas of government activity which require ongoing regulation, that is to say social law and order, which is all regulation is, and say that those areas where law exists should be administered by quasi-judicial commissions or administrative commissions, I think what we would be looking at is greater public input and greater or more democratic composition of such commissions so that the parties most directly affected by their functioning can be a part of the decision-making process, not as interveners represented by lawyers or by other professionals . . .

[Traduction]

M. Rabinovitch: Dans mon domaine de travail, et dans des domaines connexes, c'est essentiellement la règle plutôt que l'exception. On n'entend parler d'un règlement que lorsqu'il paraît dans la Gazette du Canada. Avant cela, ce n'est qu'une rumeur tout au plus. Divers ministères ont été très francs à ce sujet en disant que tant que les politiciens n'ont pas vraiment pris la décision par le biais d'un décret du conseil, ce n'est pas à eux qu'il revient de révéler au public qu'une telle décision s'en vient parce qu'ils ne peuvent prévoir la décision finale, ni sa date, ni sa teneur. Il se prend aussi des décisions en vertu de ce que l'on pourrait appeler le pouvoir de réglementation. En vertu de ce pouvoir, un organisme ou un ministère peut décider d'étudier certaines substances ou d'examiner certaines questions. Le ministère ou l'organisme annonce que cela s'est fait sans préciser ce qu'il fait ni dire sur quel rapport il a fondé sa décision. Je pense aux substances visées par la loi sur les contaminants de l'environnement qui sont supposément étudiées en priorité. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'a pas publié cette liste. Il s'est simplement contenté de déclarer que la liste existait. C'est la règle, et non l'exception.

Permettez-moi de revenir sur un point dont a parlé M. Baldwin il y a un instant à propos des façons de proposer, de présenter ou de débattre des règlements avant que ceux-ci soient vraiment adoptés. Nous devons faire très attention pour ne pas donner l'impression que ce que nous cherchons à obtenir, c'est une imitation de cadre réglementaire américain où toutes les parties en cause essaieront de faire intervenir de plus en plus d'avocats et de démarcheurs influents sur la colline parlementaire et de les faire comparaître devant des commissions et des comités. Ce que nous recherchons, à mon avis, c'est une approche différente lorsqu'on parle du développement du cadre réglementaire ou du contenu de la réglementation.

M. Anguish: Même si je crois savoir qu'il s'agit d'un outil ou d'un instrument américain, croyez-vous qu'un calendrier réglementaire résoudrait le problème causé par le fait que des règlements vous sont imposés avant même que vous en ayez pris connaissance?

M. Rabinovitch: Vous aimeriez peut-être parler de la question du calendrier réglementaire, monsieur Baldwin. J'aimerais cependant terminer par un message issu de ce dont parlait M. Mather au sujet du conseil canadien des relations du travail ou d'autres commissions. Je crois que c'est aussi le message que voulait faire passer M^{me} Eady. Si l'on regarde divers secteurs de l'activité gouvernementale qui nécessitent une réglementation permanente, c'est-à-dire ceux de la loi et de l'ordre sociaux, soit l'objet de toute réglementation, et si nous affirmons que les secteurs visés par une loi devraient être administrés par des commissions quasi-judiciaires ou administratives, je crois qu'il faudrait obtenir une plus grande contribution du public et que ces commissions devraient être composées de façon plus démocratique afin que les parties affectées le plus directement par les travaux de ces organismes puissent faire partie du processus de décision et ne soient plus simplement

[Text]

Mr. Anguish: They should be representative on the boards that make the decisions.

Mr. Rabinovitch: On the boards that make the decisions—again there are some excellent examples for that in the occupational health and safety area under Bill 17 in Quebec where a new health and safety commission has been established. It is a commission with a significant representation named by the labour movement, not labour representatives that the government went out and selected for the labour movement, as well as representatives of employers and a nominal number of full-time government employees on that commission. That is a uniquely different way of approaching a matter from saying, for example, that it should be administered totally by a ministry under ministerial direction and ministerial oath of secrecy.

Mr. Anguish: Taking that the best way of doing that is, as you have said, to have representation on the decision-making bodies, the interveners' route, I would assume, would be the next best way to ensure representation or input into the regulations that are set. One thing that we have talked about in this committee is the funding of public interest groups or the funding of interveners into hearings, and the different things that have been talked about there would be to have a central department or agency fund public interest groups; and the second one might be to have the individual department or agency fund public interest groups, or third, to have a public interest advocate intervene on behalf of public interest groups. Do you support the concept of funding public interest groups and, if so, which one of those means would you prefer?

Mr. Baldwin: As we have expressed in the brief to you, we certainly had no difficulty with the underlying principle you are trying to establish which is that access to regulatory bodies and other tribunals should not be barred by a lack of resources at the disposal of people who want to make interventions. There is, however, as we pointed out in the brief, a really serious problem area with direct funding of public interest groups, and the problem is that they can give rise to political dynamics within the public interest groups which make them less and less critical of the hand that is feeding them.

• 1055

Having pointed out that problem, I want to say with regard to both supporting public interest groups and the idea of the regulatory calendar that these are areas where I think anybody has to be willing to be experimental. I do not think we know what the alternate answers are, we can cite some problems.

But in terms of supporting interveners before regulatory agencies and other tribunals, one approach that might be worth looking at is the establishment of resource centres that potential interveners can draw on to have research work done for them to have help given in drafting submissions, and so on. This comes to mind in part because I know this is beginning to happen outside the framework of government. There is an

[Translation]

des intervenants représentés par des avocats ou par d'autres professionnels...

M. Anguish: Ces parties devraient être représentées aux commissions qui prennent les décisions.

M. Rabinovitch: En effet. Ici encore, il y a d'excellents exemples de cela dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail visé par le bill 17 au Québec où l'on vient de créer une nouvelle commission de la santé et de la sécurité. Le monde du travail est bien représenté à cette commission. Il ne s'agit pas de représentants que le gouvernement a choisis dans le monde syndical. On y trouve aussi des représentants des employeurs et un nombre limité d'employés à plein temps du gouvernement. Il s'agit là d'une façon entièrement différente d'aborder une question. On ne dit pas, par exemple, que ce domaine devrait être administré entièrement par un ministère dirigé par un ministre et dont les employés auraient prêté serment.

M. Anguish: Supposons que la meilleure façon de procéder soit, comme vous l'avez dit, d'avoir des représentants aux organismes de décision. Je suppose que la voix des intervenants constituerait ensuite le meilleur moyen d'assurer une représentation ou de participer à l'établissement des règlements. Nous avons parlé entre autres choses du financement des groupes d'intérêt public ou des intervenants qui se présentent à des audiences. On a parlé entre autres choses de la possibilité d'avoir un ministère ou un organisme central qui financerait les groupes d'intérêt public. On a ensuite parlé de la possibilité que chaque ministère ou organisme finance les groupes d'intérêt public ou, troisièmement, d'avoir un procureur public qui interviendrait en faveur des groupes d'intérêt public. Dans ce cas, lequel de ces moyens préférez-vous?

M. Baldwin: Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, nous ne voyons certes aucune difficulté avec le principe sous-jacent que vous essayez d'implanter, soit que le manque de ressources n'empêche pas ceux qui veulent intervenir auprès d'organismes de réglementation ou d'autres tribunaux d'y avoir accès. Comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, il y a cependant un problème très grave au sujet du financement direct des groupes d'intérêt public. Cela pourrait susciter à l'intérieur des groupes d'intérêt public une dynamique politique qui les inciterait à critiquer de moins en moins la main qui les nourrit.

Après avoir signalé ce problème, j'aimerais dire qu'en ce qui concerne l'appui des groupes d'intérêt public et le calendrier réglementaire, il s'agit là d'aspects au sujet desquels n'importe qui devrait à mon avis être disposé à expérimenter. Je ne crois pas que nous connaissions les réponses possibles, mais nous pouvons citer quelques problèmes.

Pour ce qui est d'appuyer les intervenants devant les organismes de réglementation et d'autres tribunaux, il vaudrait peut-être la peine d'étudier la possibilité d'établir des centres de ressources auxquels les intervenants éventuels pourraient demander de faire des recherches, de les aider à préparer des mémoires et ainsi de suite. Cela me vient à l'esprit en partie parce que je sais que cela commence à se produire à l'extérieur

[Texte]

organization that has been established here in Ottawa the sole purpose of which is to help interveners prepare submissions to regulatory bodies. I understand that a similar group is going to be set up in Toronto, if it has not been already. And it may well be that providing support in that form, in other words, that an interest group can come and tap our research resources and writing resources, which are government funded, might allow a greater degree of autonomy on the part of the public interest groups than direct funding to them would permit.

I would like to say, too, with regard to interveners, that one thing that has come up, not as a terribly serious problem in the CRTC, but in some regulatory hearings, is the access to information that is provided to the tribunals by companies whose behaviour is at issue in a regulatory decision.

I had a rather sad story related to me the other day about the appearance of a representative of the leather workers union before the Anti-Dumping Tribunal. This fellow appeared before the Anti-Dumping Tribunal with what was described by a rather impartial observer as a "thin submission"; and I guess he had a pretty rough going over by the Anti-Dumping Tribunal. But, in the course of this going over, one of the things that was said to the union intervener by the chairman of the tribunal was, you recognize, of course, that our decision will be based primarily on information that was provided on a commercially-confidential basis by the companies who are affected by the decision that is going to be made. In this particular instance, the capacity of the intervener to participate effectively was hampered tremendously by his inability to have access to information that was critical to the decision-making process of the tribunal. So if you are looking at ways to make tribunals more accessible to interveners, I think one of the things that has to be looked at very seriously is access to all the relevant information by the interveners.

I might add in this case, too, there is another interesting twist to the story about the Anti-Dumping Tribunal. This person showed up without legal counsel, made his presentation, and was told at a certain point in the proceedings that the tribunal was going to move in camera. The other day he was told that if he had had legal counsel with him, his counsel could go into the in camera session, but he could not. But he had not been told in advance that he had to have counsel with him and that only the counsel could go into the in camera session. So, again, the union intervener in this case was put at a rather substantial disadvantage.

Mr. Anguish: Mr. Chairman, I have several other questions but I will pass as Mr. Crosby seems to be anxious to ask some questions.

The Chairman: We can come back to you again, Mr. Anguish. Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): I was sitting here quite peacefully.

The Chairman: Mr. Anguish has insights into your head that you did not know about.

[Traduction]

du gouvernement. On a créé ici à Ottawa un organisme dont le seul rôle est d'aider les intervenants à préparer des mémoires aux organismes de régie. Je crois savoir que l'on va créer un groupe semblable à Toronto, si ce n'est déjà fait. Il se pourrait bien que ce genre d'appui, autrement dit que le fait qu'un groupe d'intérêt puisse venir mettre à contribution nos services de recherche et de rédaction, financés par le gouvernement, puisse donner bien plus d'autonomie aux groupes d'intérêt public que ne le permettrait le financement direct.

En ce qui concerne les intervenants, j'aimerais ajouter qu'il s'est posé un problème, qui n'a pas été très grave avec le CRTC, mais qui l'a été avec certaines audiences en matière de réglementation. Il s'agit de l'accès aux renseignements fournis aux tribunaux par des compagnies dont le comportement fait l'objet d'une décision en matière de réglementation.

On m'a raconté l'autre jour une histoire plutôt triste à propos de la comparution d'un représentant du syndicat des travailleurs du cuir devant le Tribunal Anti-Dumping. Ce représentant a comparu devant le Tribunal Anti-Dumping avec ce qu'un observateur plutôt impartial a décrit comme un exposé plutôt faible. Je suppose que le tribunal l'a soumis à un interrogatoire plutôt serré. Cependant, durant l'audience, le président du tribunal a dit, entre autres choses, au représentant du syndicat que celui-ci admettait bien sûr que la décision du tribunal serait fondée avant tout sur des renseignements confidentiels fournis par les compagnies qui seraient affectées par la décision que rendrait le tribunal. Dans ce cas en particulier, l'efficacité de l'intervention du représentant syndical a été amoindrie considérablement par le fait qu'il ne pouvait avoir accès aux renseignements essentiels au tribunal pour prendre sa décision. C'est pourquoi si vous cherchez des moyens de rendre les tribunaux plus accessibles pour les intervenants, vous devriez étudier très sérieusement à mon avis la possibilité de permettre aux intervenants d'avoir accès à tous les renseignements pertinents.

Permettez-moi d'ajouter dans ce cas qu'il y a un autre aspect intéressant à l'histoire relative au Tribunal Anti-Dumping. Le représentant s'est présenté sans conseiller juridique, a présenté son exposé et on lui a dit à un moment donné au cours des délibérations que le tribunal allait siéger à huis-clos. On lui a dit l'autre jour que s'il avait eu un conseiller juridique, celui-ci aurait pu assister à la séance à huis-clos, mais que lui ne le pouvait pas. On ne l'avait pas prévenu à l'avance qu'il devait se faire accompagner d'un conseiller juridique et que seul celui-ci aurait le droit de participer à la séance à huis-clos. Ici encore, le représentant du syndicat a été désavantagé considérablement.

M. Anguish: Monsieur le président, j'ai plusieurs autres questions, mais je vais céder la parole à M. Crosby qui semble avoir hâte de poser quelques questions.

Le président: Vous aurez de nouveau votre tour, monsieur Anguish. Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne faisais pas grand bruit.

Le président: M. Anguish lit dans vos pensées, ce que vous ne saviez pas.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Baldwin, Mrs. Eady, gentlemen, welcome to the parliamentary Standing Committee on Regulatory Reform.

• 1100

I read your brief and it really is an excellent presentation. I say that to everybody but in this case I underline it and really mean it, it is not only relevant to the work of the committee but it is extremely relevant to the whole government regulatory process and contains insights that I have not seen expressed in any of the briefs or submissions we have received.

For that reason, I want to begin by explaining some of the considerations I brought to bear on the work of the committee in our preliminary discussions, mainly to point out that we were not, at least I do not think I was, as cavalier as you may have thought in considering the mandate of the committee.

I was concerned, first, that our work was based on the presumption that there was an excessive burden of regulation on the private sector. I happen to agree in general with that assumption and I did not seek to dispute it. But I understood it in a very special way and that is that the main thrust of the regulatory burden was in what, for lack of a better word, I will call the economic field which is not the health and safety field, whatever else it is. So, I was concerned, as a member of Parliament, that business activity and industry was being stifled in some areas by regulatory burden. It never occurred to me that this extended to the health and safety area. Actually that tends to be borne out by the discussions in this committee to date. We have mostly had come before us those regulated industries and businesses that are concerned with communications under the CRTC, transport under the CTC, and so on. As far as I am concerned nobody can come from the mining industry and say, we cannot make a profit because we have to pump air into the tunnels, or something like that. And of course, let me say categorically, they would not get any kind of a hearing from me if, indeed, they did come with that sort of representation.

By the way, let me say that your brief is excellent because it starts at square one of our mandate and it reviews our mandate. I like that approach and I really do not quarrel with your conclusions in relation to our mandate, in the way we have dealt with our mandate, but I do point out that that is one side of the argument. The other side is the one that I have advanced, that we have to be very careful to ensure that we accomplish something. If we take on too much of a task then we will end up accomplishing nothing.

I was concerned first with how we characterized the regulatory field. I would have divided it into subordinate legislation, that is the written regulation on one hand and regulatory activity of agencies and other government emanations on the other hand. I would have preferred to deal with the subordinate legislation type of regulation rather than the regulatory agencies, because I do not believe we will do very much about

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): M. Baldwin, M^{me} Eady, messieurs, je vous souhaite la bienvenue au comité permanent de la réforme réglementaire.

J'ai lu votre mémoire qui est excellent. Je dis la même chose dans chaque cas, mais dans le vôtre, je pense vraiment qu'il est pertinent non seulement au travail du comité, mais aussi à tout le processus réglementaire du gouvernement et qu'il contient des idées que nous n'avons pas vues dans aucun des mémoires ou des exposés que nous avons reçus jusqu'à maintenant.

C'est pourquoi j'aimerais commencer en expliquant certains aspects que j'ai imposés aux travaux du comité durant nos discussions préliminaires, surtout pour signaler que nous n'avons pas manifesté, du moins à mon avis, autant de légèreté que vous l'avez peut-être cru dans l'exécution du mandat du comité.

Ce qui m'inquiétait, tout d'abord, c'est que nos travaux étaient fondés sur une hypothèse selon laquelle le secteur privé était surchargé de règlements. Je suis en général d'accord avec cette hypothèse et je n'ai pas cherché à la contredire. Je l'ai cependant comprise d'une façon très spéciale: la charge réglementaire est axée principalement vers ce que j'appellerais, faute de mieux, l'aspect économique, c'est-à-dire ce qui n'est pas du domaine de la santé et de la sécurité. Ce qui m'inquiétait donc, en tant que député et représentant d'une circonscription du Canada, c'est que le monde des affaires et l'industrie étaient étouffés dans certains domaines par le fardeau de la réglementation. Je n'ai jamais pensé que cela pouvait s'étendre au domaine de la santé et de la sécurité, ce que semblent en fait prouver les discussions que nous avons eues jusqu'à maintenant. Nous avons accueilli jusqu'à maintenant surtout des représentants des industries et des entreprises réglementées qui s'occupent de communications régies par le CRTC, de transports régis par la CCT, et ainsi de suite. En ce qui me concerne, il n'y a aucun représentant de l'industrie minière qui puisse me dire que celle-ci ne peut faire de profit parce qu'elle doit aérer les tunnels, ou pour une autre raison quelconque. Permettez-moi d'affirmer catégoriquement que je ne les écouterai absolument pas s'ils me présentaient de tels arguments.

En passant, permettez-moi d'affirmer que votre exposé est excellent parce qu'il commence au début de notre mandat et porte sur tout celui-ci. J'aime bien cette façon de procéder et je ne mets aucunement en doute vos conclusions à propos de notre mandat et de notre façon d'y donner suite, mais je vous signalerais qu'il s'agit là d'un côté de la médaille. L'autre côté est celui que j'ai mis de l'avant en affirmant que nous devons être très prudents pour nous assurer que nous faisons quelque chose. Si nous assumons une charge trop lourde, nous finirons par ne rien faire.

Je me suis intéressé d'abord à notre façon de définir le domaine de la réglementation. Je l'aurais divisé en législation déléguée, c'est-à-dire les règlements écrits d'une part, et en activité réglementaire, d'autre part, à laquelle se livrent les organismes et les autres émanations du gouvernement. J'aurais préféré traiter de la réglementation qui constitue la législation déléguée plutôt que des organismes de régie parce que je ne

[Texte]

bringing some measure of control over regulatory agencies. However, we have broadened it to include both kinds of regulation.

Another failure on the part of the committee in our preliminary review was our failure to classify regulations. I just wrote down a few headings that came to my mind as you made your submission; health and safety, economic consumer protection, public utility, they are all different. The kind of regulations that you may perceive is needed to control the broadcast industry, for example, are quite different from the kind of regulations that would control a mining industry in which safety of workers, in my view, is paramount. We have failed in that we have lumped regulation together—we have lumped regulatory agency work with subordinate legislation, we have lumped health and safety with economic and consumer protection regulation, and so on.

And as a result, we do have now many of the problems that you mentioned in your submission. I do not know how we are going to work our way out. My own reaction is to hide behind the process orientation of our work, to say that really our task is to deal with the regulatory process and hope that by improving the regulatory process we can permit some of your concerns to be dealt with through that process.

• 1105

So in a sense, I am apologizing to you for not taking a broader view of our mandate, but I am also explaining how I think we could be more effective if we take the narrower view and deal really with the process of regulations in the hope that that will provide an opportunity in the future to deal with some of the concerns that you have expressed in your submission today, matters of safety, health, and safety of workers which I think is of paramount importance. And, quite frankly, it is more important that we have regulations that protect the health of workers than regulations that may get electronic communication to homes in the Arctic, even though that is highly desirable. So, I did want to indicate that, in my own cases, I did have some of the concerns that you have expressed and I am sorry that I cannot comply with some of your requests that you now bring to the committee, we are too far down the road.

I am concerned, and I do want to record the fact that on your specific concerns that are indicated on page 10 of your submission where you think that the committee has failed to properly interpret its mandate, these are matters we can take into consideration even though we are directing our attention primarily to process. You listed them as; one, the ongoing administration of regulations; two, the adjudication of disputes arising under regulatory statutes and subordinately legislation; three, the language in which regulations are framed; and four, the manner in which regulations are issued.

[Traduction]

crois pas que nous réussirons jamais à contrôler dans une certaine mesure les organismes de régie. Nous avons cependant élargi notre mandat de façon à y inclure les deux types de réglementation.

Dans son étude préliminaire, le comité n'a pas réussi non plus à classer les règlements. J'ai pris note de quelques domaines qui me sont venus à l'esprit pendant que vous faisiez votre exposé: santé et sécurité, protection du consommateur, services d'utilité publique. Ce sont tous là des domaines différents. Le genre de règlement que vous pouvez croire nécessaire pour contrôler l'industrie de la radiodiffusion, par exemple, ne ressemble pas du tout à celui qui permettrait de contrôler une industrie minière où la sécurité des travailleurs est à mon avis primordiale. Nous avons failli à la tâche en ce sens que nous avons regroupé toute la question de la réglementation en un seul bloc: nous avons regroupé le travail des organismes de régie avec la législation déléguée, les règlements relatifs à la santé et à la sécurité avec ceux qui portent sur l'économie et la protection du consommateur, et ainsi de suite.

Il s'ensuit que nous avons maintenant un grand nombre des problèmes que vous avez mentionnés dans votre exposé. Je ne sais pas comment nous allons nous en tirer. La première réaction serait de nous cacher derrière notre mandat en affirmant que notre tâche consiste en réalité à étudier le processus réglementaire et en espérant qu'en améliorant celui-ci, nous pourrions soulager quelques-unes de vos inquiétudes.

Je me trouve donc en un certain sens à m'excuser auprès de vous de ne pas avoir adopté une vue plus large de notre mandat. Cependant, je vous explique aussi comment nous pourrions à mon avis être plus efficaces si nous adoptions une vue plus étroite et si nous examinions vraiment le processus de la réglementation en espérant que cela nous fournira l'occasion d'aborder certains des problèmes que vous avez soulignés dans votre exposé d'aujourd'hui, c'est-à-dire les questions de santé et de sécurité des travailleurs qui sont à mon avis des plus importantes. J'avoue franchement qu'il est plus important d'avoir des règlements protégeant la santé des travailleurs que des règlements obligeant l'implantation des communications électroniques dans les foyers de l'Arctique, même si c'est très souhaitable à mon avis. Je voulais donc vous indiquer que je partageais certaines de vos inquiétudes et que je regrette de ne pouvoir satisfaire à certaines des demandes que vous avez soumises au comité parce que nous sommes trop avancés dans nos travaux.

En ce qui concerne les inquiétudes précises que vous avez mentionnées à la page 10 de votre exposé où vous dites que vous croyez que le comité n'a pas bien interprété son mandat, il s'agit là de questions dont nous pouvons tenir compte même si nous concentrons nos efforts surtout sur le processus. Vous en avez dressé la liste suivante: premièrement, l'administration de la réglementation; deuxièmement, le règlement des conflits résultant des statuts réglementaires et de la législation déléguée; troisièmement, la rédaction des règlements; quatrièmement, la façon dont les règlements sont rendus publics.

[Text]

I think we will deal with the second and the fourth. Adjudication of disputes comes up in other ways, particularly rights of appeal from decisions of regulatory agencies, and is a subject that we will deal with. And, four, the manner in which regulations are issued, I think we will be concerned with that when we make recommendations in relation to the consultative process or provisions, for example, for a regulatory calendar and that sort of thing.

Mrs. Eady, you really underlined for me the concern of enforcement of regulations because I think you are right on. That is what is wrong with regulations respecting equal pay and so on, they are not enforced in the sense of affirmative action to bring those kind of regulations to public attention and to the attentions of those who are governed by that. I would like to see that as the work of a committee, because I think it is a very legitimate complaint. I wish a committee would look into how regulations intended to benefit special individuals in our society are actually rendered effective.

There are two or three concerns that also have, and you know, our time is limited in dialogue with persons who appear before the committee. Let me ask you for your views on a couple of matters that have been brought up by others before the committee, and let me repeat what I have always said, that I proceed on the assumption that there is a regulatory burden on the private sector and our task is to minimize it. One of the suggestions that has been made is that there be a regulatory ombudsman or regulatory auditor or some kind of officer or office that monitors the regulatory process. I notice, Mr. Rabinovitch, that you mentioned the problem of a worker in a plant or in a mine who has a concern for his own safety and who wants to make complaints about safety regulations, environmental regulations, and so on. Who does he call? Who does he contact? Does he go through the phone book and pick out the appropriate department? I would like to see some kind of focus to the whole included in the regulatory process whereby one person or one office becomes known as the monitor of that whole process. It does not matter whether you call it a regulatory ombudsman, or whatever, but, in effect, somebody you can call whether you are Bell Canada complaining about dealings with the CRTC, or whether you are a miner in an asbestos mine who has got a health problem. What do you think of that, gentlemen?

• 1110

Mr. Baldwin: Well, you are bound to elicit at this stage some highly personal responses. I guess we, in effect, included a proposal of that nature, just in so far as it dealt with being able to find out whether all the regulatory measures bearing on a certain field of activity that you may be engaged in, because certainly one of the possible problems, that private practitioners in almost any field can run into, and I am familiar with this primarily in the pension area, is that you know that there is a body of regulations that bear on your activity, but just finding out what all of them are is sometimes problematic. So, we included a recommendation of that sort, specifically as it

[Translation]

Nous allons parler du deuxième et du quatrième point. La question du règlement des conflits se manifeste autrement surtout en ce qui concerne le droit d'en appeler des décisions des organismes de régie. C'est là une question sur laquelle nous nous pencherons. Votre quatrième point porte sur la façon dont les règlements sont rendus publics. Nous nous occuperons de ce point lorsque nous présenterons des recommandations au sujet du processus consultatif ou de la création, par exemple, d'un calendrier réglementaire et ainsi de suite.

Madame Eady, vous avez vraiment attiré mon attention sur la question de la mise en œuvre des règlements parce que je crois que vous avez raison. Voilà le problème avec les règlements relatifs au salaire égal et ainsi de suite. Ils ne sont pas appliqués en ce sens que l'on ne prend pas de mesures positives pour attirer sur ce genre de règlement l'attention du public et de ceux qui sont régis par eux. J'aimerais que le comité étudie ce problème parce qu'il s'agit là à mon avis d'une plainte très légitime. J'aimerais qu'un comité étudie comment on rend vraiment efficaces certains règlements destinés à avantager certains individus spéciaux de notre société.

Il y a deux ou trois inquiétudes que je partage moi aussi et vous savez que le temps dont nous disposons pour dialoguer avec les témoins qui comparaissent au comité est limité. Permettez-moi de vous demander votre opinion sur une couple de questions qui ont été soulevées par d'autres témoins. Permettez-moi de répéter ce que j'ai déjà dit, à savoir que je pars de l'hypothèse selon laquelle le secteur privé assume un fardeau réglementaire que notre tâche consiste à réduire au minimum. On a suggéré entre autres choses la création d'un poste d'ombudsman réglementaire, de vérificateur de la réglementation, appelez-le comme vous le voulez, qui surveillerait le processus réglementaire. Je constate, monsieur Rabinovitch, que vous avez parlé du problème d'un employé d'usine ou d'un mineur qui s'inquiète de sa sécurité et qui veut se plaindre à propos de règlements relatifs à la sécurité, à l'environnement et ainsi de suite. A qui s'adresse-t-il? Doit-il parcourir l'annuaire téléphonique et choisir le ministère compétent? J'aimerais que le processus réglementaire comporte un moyen par lequel une personne ou un bureau serait reconnu comme responsable de la surveillance de tout ce processus. Peu importe qu'on l'appelle ombudsman réglementaire ou autrement, mais il faut en fait quelqu'un à qui on peut s'adresser, qu'il s'agisse de Bell Canada qui veut se plaindre du CRTC ou d'un mineur d'amiante qui a un problème de santé. Qu'en pensez-vous, messieurs?

M. Baldwin: Vous ne pourrez faire autrement que d'obtenir des réponses très personnelles. Je suppose que nous avons en fait présenté une proposition de ce genre. Elle portait sur la possibilité de savoir si une personne doit respecter toutes les mesures réglementaires qui s'appliquent à un domaine d'activité donné qui peut être le sien. Un des problèmes que les praticiens privés d'à peu près n'importe quelle discipline peuvent rencontrer, et avec lequel je suis familier surtout dans le domaine des pensions, c'est qu'ils savent qu'il existe toute une série de règlements qui s'appliquent à leurs activités, mais qu'il est parfois difficile de simplement les identifier tous. Nous

[Texte]

related simply to learning what are all the regulatory requirements that bear on some field of activity that you are involved in.

When it comes, though, to actually trying to deal with, say, a dispute situation to which a body of regulations pertains, I am not sure how an ombudsman's office would operate, because when you look at the diversity of all regulations that exist, are you actually envisaging single individuals who will, for instance, not only know what all the relevant legislation and regulations are that bear on the turning over of a train in Manitoba but will also know how to handle all the relevant regulations to a dispute arising over, let us say, the termination of a pension plan? It seems to me that you may be able to cut out functional areas where there are a number of regulatory instruments, and within those functional areas it may be reasonable to think in terms of ombudsmen who at least know what the relevant legislation is that has an impact on a situation you are concerned with, but to envisage offices which can handle all disputes in all regulated areas of activity seems to me to be asking for a replication of the whole government administration.

Mr. Crosby (Halifax-West): I think you are underlining the problem because, in effect, you are saying that federal government regulation is so big and so vast that no one office could ever have a handle on the whole totality of regulation. That is the problem.

Mr. Baldwin: Right.

Mr. Rabinovitch: Is that a problem, or is that just a reality of society? Society is vast and big, and so government has to be vast in its dealings with problems in society and relations between people in society. There is nothing evil about it, it is just normal.

Mr. Crosby (Halifax-West): I do not think you have to go all the way. I do not think you have to imagine all the kinds of disputes and concerns that could arise under government regulation and then imagine that overseen by one office. The first step would be to have a government office that is aware of all the government regulation and can spot it, just as one of your representatives said, that can say that in Manitoba in a certain mine there is this kind of regulation, that the operator must have a licence under the mine safety act, or is subject to the Labour Code in this respect, and so on. Is that too much to ask; that somebody can monitor the whole regulatory field?

Ms. Eady: I think it is probably a wrong way to approach it, but I know in Manitoba they did try to develop a citizens inquiry number which you could call from anywhere in the province. Now, you could not find out all the regulations, but if you said, as the citizen phoning in, that you have a problem with discrimination, or a problem with health, or whatever, they would, at least, tell you the department that you should call. From there, however, you might get sent to a couple of

[Traduction]

avons donc présenté une recommandation de ce genre qui portait tout simplement sur la possibilité de connaître toutes les exigences réglementaires qui s'appliquent au domaine d'activité dans lequel on est impliqué.

Cependant, lorsque vient le moment d'affronter vraiment, disons, un conflit auquel s'applique toute une série de règlements, je ne sais pas trop bien comment fonctionnerait un bureau d'ombudsman. En effet, compte tenu de la diversité de tous les règlements qui existent, croyez-vous vraiment que certaines personnes non seulement connaîtraient, par exemple, tous les règlements et toutes les législations qui s'appliquent à un déraillement au Manitoba, mais aussi qui sauraient comment se débrouiller avec tous les règlements qui s'appliqueraient à un conflit résultant, par exemple, de la fermeture d'un régime de pension? Il me semble qu'il est peut-être possible de délimiter des secteurs fonctionnels comportant un certain nombre d'instruments réglementaires. À l'intérieur de ces secteurs fonctionnels, il peut être raisonnable d'imaginer un ombudsman qui saurait au moins quelles seraient les mesures législatives pertinentes qui ont un impact sur la situation qui vous intéresse. Il me semble cependant que l'on voudrait reproduire tout l'appareil gouvernemental en envisageant des bureaux qui pourraient résoudre tous les conflits dans tous les domaines d'activité réglementés.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois que vous soulignez le problème parce que vous vous trouvez en fait à dire que la réglementation fédérale est tellement volumineuse et vaste qu'il n'y a pas un seul bureau qui pourrait jamais comprendre la totalité de la réglementation. Voilà le problème.

M. Baldwin: En effet.

M. Rabinovitch: S'agit-il là d'un problème, ou tout simplement d'une réalité de la société? La société est vaste et complexe, caractéristiques qui doivent être aussi celles du gouvernement qui doit faire face aux problèmes de la société et des relations entre ses membres. Il n'y a rien de mal à cela, c'est tout simplement normal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne crois pas que vous deviez aller au bout. Je ne crois pas que vous deviez imaginer tous les types de conflits et de problèmes qui pourraient résulter de la réglementation gouvernementale, puis imaginer de les faire résoudre par un seul bureau. Il faudrait premièrement avoir un bureau du gouvernement qui connaisse tous les règlements et qui, comme un de vos représentants l'a dit, pourrait préciser que dans une certaine mine du Manitoba, il y a ce genre de règlement qui stipule qu'un opérateur donné doit détenir un permis en vertu de la loi sur la sécurité minière, ou qu'il est assujéti au code du travail à cet égard, et ainsi de suite. Est-ce trop demander que quelqu'un puisse surveiller tout le domaine de la réglementation?

Mme Eady: À mon avis, ce n'est probablement pas la bonne façon d'aborder le problème. Je sais cependant que le Manitoba a essayé d'établir un numéro d'information où les citoyens pouvaient s'adresser de n'importe quel endroit de la province. Vous ne pourriez y trouver tous les règlements, mais si vous dites que vous avez un problème de discrimination, de santé ou autre, on pourrait au moins vous préciser à quel ministère vous adresser. À partir de là, il se pourrait cependant que l'on vous

[Text]

other people, but at least it was publicized widely throughout the province so that people knew if they had an inquiry concerning something to do with government. Many citizens do not know whether it is the federal, the provincial, or the municipal government that regulates whatever it is, and this inquiry service eventually tried to say that that is probably federal but they could not be absolutely sure. But, I think, that is as close as you can come, except for the idea that it may be all computerized at some stage and you would simply put your problem in and out would come the ten right agencies, hopefully one agency, that you may have to deal with. I do not see any way of having one office that could fit all those needs. I think it would be unrealistic to try to put that kind of thing in place.

• 1115

Mr. Crosby (Halifax West): I was not thinking of it being on the consumer level, the individual citizen . . .

Ms. Eady: Even small companies would have . . .

Mr. Crosby (Halifax West): It is very difficult for a small businessman, for example, to find out what he is up against. I am really surprised at your reaction to sort of say, oh, no, you cannot do anything. You must be able to, I do not accept that.

Ms. Eady: The small businessman would also approach this inquiry and they would state their problem to some extent and then be referred to . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I do not think we are talking about the same thing. I am talking about a fisherman in Nova Scotia who has a million-dollar investment in a fishing vessel. He is just one man living in a small community, how is he supposed to find out that the minister has just enacted new restrictions on the total allowable catch. He cannot call up Ottawa and say, will you give me somebody in the Department of Fisheries. He has got to have some relief. We just cannot allow this to go on; we cannot enact regulations by the carload that the people do not know about and then find out about them too late. You could at least do something so that the bureaucracy will be subject to some kind of public exposure of the regulatory process.

Mr. Mather: Did you not have an inquiry officer, an inquiry number under Information Canada?

Mr. Crosby (Halifax West): That is what Ms. Eady was talking about, that is a kind of consumer protection thing, you do not like the way . . .

Mr. Mather: Oh, I understood it was intended to do just what you had in mind. Actually in the brief on page 16, we make that very point two different ways. One particular thing you talked about, the health and safety, if health and safety were all under Labour Canada, if there were one single statute on questions of health and safety, it would be very easy to know where to go. We also suggested in the brief that all relevant regulatory requirements ought to be in single compendiums referring to a particular industry.

[Translation]

refère à une couple d'autres personnes. Au moins, ce numéro a cependant été largement diffusé à travers la province afin que la population sache où s'adresser si elle a besoin de renseignements au sujet de quelque chose qui a trait au gouvernement. Bien des citoyens ne savent pas si une question donnée relève du gouvernement fédéral, provincial ou municipal. Ce service de renseignement a fini par dire qu'il s'agissait probablement d'un règlement fédéral, mais qu'il n'en était pas absolument certain. J'estime cependant que c'est le mieux qu'on puisse faire, sauf si l'on en vient un jour à tout informatiser. Vous n'auriez alors qu'à préciser votre problème à l'ordinateur et celui-ci vous préciserait les dix organismes compétents avec lesquels vous devrez peut-être traiter. Espérons qu'il n'y en aura qu'un. Je ne vois pas comment un seul bureau pourrait répondre à tous ces besoins. Il serait à mon avis irréaliste d'essayer de créer ce genre de service.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'envisageais pas un tel service au niveau du consommateur, du citoyen.

Mme Eady: Même les petites compagnies auraient . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il est très difficile pour un petit homme d'affaires, par exemple, de savoir ce qui l'attend. Votre réaction m'étonne vraiment. Vous dites en quelque sorte que vous ne pouvez rien faire, ce que je n'accepte pas.

Mme Eady: Le petit homme d'affaires s'adresserait lui aussi à ce service, préciserait dans une certaine mesure son problème puis se verrait renvoyé à . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne crois pas que nous parlions de la même chose. Je parle d'un pêcheur de la Nouvelle-Écosse qui a investi un million de dollars dans un bateau de pêche. Il est simplement un des membres d'une petite communauté. Comment est-il supposé découvrir que le ministre vient tout juste d'imposer de nouvelles restrictions sur le total des prises permises. Il ne peut téléphoner à Ottawa et demander à parler à quelqu'un du ministère des Pêches. Il faut le soulager quelque peu. Cela ne peut durer. Nous ne pouvons continuer à adopter à la pelle des règlements que les gens ne connaissent pas et dont ils sont informés trop tard. Vous pourriez au moins faire quelque chose pour au moins révéler un peu au public le processus réglementaire de la bureaucratie.

M. Mather: N'aviez-vous pas un préposé aux renseignements, un numéro d'information à Information Canada?

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est ce dont parlait Mme Eady, c'est-à-dire un genre de protection du consommateur. Vous n'aimez pas la façon . . .

M. Mather: Je croyais que cela servait à ce à quoi vous pensiez. En fait, à la page 16 de notre mémoire, nous faisons valoir ce même argument de deux façons différentes. Vous avez parlé en particulier de l'aspect santé et sécurité. Si cette question relevait entièrement de Travail Canada, s'il y avait un seul statut régissant les questions de santé et de sécurité, il serait très facile de savoir où s'adresser. Nous avons aussi suggéré dans notre mémoire que toutes les exigences réglementaires pertinentes soient réunies en un seul document pour une industrie en particulier.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): Let me tell you what is happening because I have had the same dialogue with a number of people, and I do not want to appear overanxious but, as I say, this is a repeat of other interchanges. You are talking about a process, you say that if you inform people, if you set up the laws properly, if you have codes, if you do all of these process things, system things, then the problem will be resolved. I would like to agree with you; I would like to think, yes, we can have that kind of a system. But, at this point in time, to use that awful phrase, I think somebody has to step in and take charge. And even though I do not want to expand the bureaucracy, I think there has to be some kind of internal taking charge of the regulatory process. I am saying to you people, what do you think of that in addition or as different from, possibly, what you said in your submission?

Mr. Rabinovitch: I think, Mr. Crosby, you are raising some really good points, particularly the point about the small firsherman or the small employer who is faced with a wide range of regulations . . .

Mr. Rabinovitch: I happen to have had some contact at some point with the late lamented Information Canada and in particular with its detailed inquiry service which was working towards a computerized information base so that you would telephone this single number in the government. It was more sophisticated than the Manitoba one because the Manitoba one was just, as Mr. Mather is saying on the side here, a variation on a telephone operator. You had one agency in government at one point with the task of explaining, popularizing, disseminating information about government and also acting as a single access point for citizen inquiry, and they were developing into a sophisticated computer-based information response network so that the person receiving the inquiry could at his or her fingertips get the initial level of information about who, what, what regulation, what problem what groups of people are making the inquiry. That could then have developed into a much more sophisticated information system wherein over a period of time Information Canada could indicate where inquiries were coming from, what part of the country, over what issues, and then begin to respond to that.

• 1120

But when a government of the day moves to disband what is precisely what you are talking about, an active response mechanism for requirement of information and disbands that and then in effect goes around to each department and says that you had better set up your own information office in your department; you begin to ask where is the rationality involved.

Now, if you are talking about something greater; for example, a regulatory czar, or whatever we call it—Mr. Major, our executive vice-president talks about a baseball czar, we have a czar for health and safety and a czar for something else, and we have a czar for constitutions—I think there is a certain amount of wishful thinking there that it might be more practical to say that in discrete areas of activity, be it health and safety, be it human rights, be it communications, omnibus legislation is what is required, omnibus regulations are what

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Permettez-moi de vous dire ce qui se passe parce que j'ai eu le même dialogue avec un certain nombre de personnes. Je ne voudrais pas vous sembler trop pressé, mais, comme je le disais, il s'agit ici d'une répétition d'autres échanges de vues. Vous parlez d'un processus. Vous dites que si vous informez la population, si vous rédigez les lois de la façon appropriée, si vous avez des codes, si vous avez tous ces processus et ces systèmes, cela résoudra le problème. J'aimerais bien être d'accord avec vous et penser que nous pouvons avoir ce genre de système. J'estime cependant qu'à ce moment-ci, il faut que quelqu'un prenne les choses en main. Même si je ne veux pas étendre la bureaucratie, j'estime qu'il faut, à l'intérieur de celle-ci, prendre charge du processus de réglementation. Qu'en pensez-vous, en plus de ce que vous avez dit dans votre mémoire?

M. Rabinovitch: Je crois, monsieur Crosby, que vous soulevez des arguments valables, surtout en ce qui concerne le petit pêcheur ou le petit employeur qui doit faire face à tout un éventail de règlements . . .

M. Rabinovitch: J'ai déjà eu des contacts à un moment donné avec Information Canada, de douce mémoire, et en particulier avec son service d'enquêtes détaillées qui travaillait à la création d'une banque informatisée de renseignements qui permettrait de téléphoner à un seul numéro au gouvernement. Ce système était plus complexe que celui du Manitoba parce que celui-ci, comme le disait M. Mather, était simplement une variance d'une téléphoniste. Vous aviez un organisme du gouvernement chargé d'expliquer, de diffuser et de disséminer des renseignements à propos du gouvernement et d'agir aussi comme seul guichet d'accueil des citoyens. Ce service était en train de devenir un réseau informatisé complexe d'information permettant à la personne qui recevait la demande de renseignement d'avoir au bout des doigts les premiers renseignements sur les points suivants: origine et objet de la demande, identification du règlement, nature du problème, groupes de personnes demandant les renseignements. Ce système aurait alors pu devenir un système d'information beaucoup plus complexe qui, après quelque temps, aurait permis à Information Canada de préciser d'où venait la demande de renseignement, de quelle partie du pays, sur quoi elle portait, puis de commencer à réagir à cela.

Cependant, lorsqu'un gouvernement décide de démanteler ce dont précisément vous parlez, c'est-à-dire un mécanisme actif de réponse aux demandes de renseignements, puis oblige chaque ministère à créer son propre service d'information, on commence à se demander où se trouve le rationalisme là-dedans.

Maintenant, si vous parlez de quelque chose de plus important comme, par exemple, un roi de la réglementation, appelez-le comme vous le voulez—M. Major, notre vice-président exécutif parle d'un roi du baseball, nous avons un roi de la santé et de la sécurité, un roi de quelque chose d'autre, nous avons même un roi de la constitution. Je pense qu'on s'illusionne un peu en croyant qu'il pourrait être plus pratique de dire que dans des domaines d'activité qui relèvent de la discrétion, qu'il s'agisse de la santé et de la sécurité, des droits

[Text]

are required, that commissions be established where necessary for their administration; and that the composition of those commissions reflect the usual population, plus a whole range of process regulations that you have made, plus that government as a whole once again tries to establish a central information agency with the specific task of disseminating information and acting as a point of access by the general public. I think that might be a more practical way of going about the concerns that you are raising. But heaven knows the government is not going re-establish Information Canada, not under that name.

Mr. Baldwin: I am sorry you inferred from our comments that you thought we were saying nothing could be done. Indeed, we will welcome any experiments that you end up recommending with regard to making knowledge of regulations more accessible to people. We see some problems, but we certainly like the orientation of the point you are raising.

Mr. Crosby (Halifax West): I want to leave that point, but let me remind you, as I have others, that buried in the Public of Canada, in the Department of Justice and the Privy Council Office are a number of people whose total occupation probably is dealing with regulations. There is no reason why we cannot expose them and put them in a secretariat that actually deals with regulations so that you can call up the registrar of regulations, or whatever you call him, and ask: What regulations have been enacted? Is it true that there is now a proposal for banning this article or that item? That in my view would be an accomplishment when there is a federal authority in the same position as many of the provincial authorities who have a registrar of regulations or some such similar office. Why should you deal with the mystique of the Privy Council Office and the Department of Justice when you can at least flush this activity out and make a start?

The Chairman: Howard, could I interrupt?

I hate to be arbitrary but I have been a very slack Chairman, we are 20 minutes over and Russ has some questions. Could you just wrap it up with one question; Howard?

Mr. Crosby (Halifax West): Okay.

I would have liked to have talked to you about your attitude on public interest. I appreciate the concerns, they are well expressed but they will be misconstrued, you will be taken to be against public interest. I think that is a great safety valve to the regulatory process, just as I think freedom of information lies at the root of a lot of these concerns. If everything is exposed, if everybody knew what was going on, it is like Dorchester Penitentiary, if everybody knew what was going on at Dorchester Penitentiary there would probably be public agreement on some action, but they hide it and you do not know who are the good guys and who are the bad guys. That is government regulation too.

The Chairman: Thank you, Mr. Crosby.

Could I turn back for just a brief second to Mr. Anguish?

[Translation]

de la personne, des communications, ce qu'il nous faut, ce sont des lois et des règlements omnibus, que l'on établisse au besoin des commissions pour les administrer et que la composition de ces commissions reflète la population habituelle, que l'on dispose d'un éventail complet de règlements établis, puisque le gouvernement en général essaie de nouveau de créer un organisme central d'information chargé précisément de diffuser l'information et d'agir comme guichet d'accueil du public en général. Je crois que cela pourrait être une façon plus pratique d'aborder les problèmes que vous soulevez. Mais Dieu sait que le gouvernement ne va pas ramener Information Canada, pas sous ce nom-là.

M. Baldwin: Je regrette que vous ayez conclu de nos observations qu'il n'y avait rien à faire. En fait, nous accueillerons avec plaisir toute expérience que vous finirez pas recommander pour permettre à la population de connaître plus facilement les règlements. Nous entrevoyons des problèmes, mais nous aimons certes l'orientation que vous soulevez.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vais m'en tenir à cela, mais permettez-moi de vous rappeler, comme je l'ai fait à d'autres qu'il y a, enfoui quelque part dans la Fonction publique du Canada, au ministère de la Justice et au bureau du Conseil privé, un certain nombre de personnes qui s'occupent uniquement de règlements. Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas les déterrer et les réunir dans un secrétariat qui s'occuperait réellement de règlements. Cela vous permettrait d'appeler par exemple le registraire des règlements, ou peu importe le nom que vous lui donnerez, et de lui demander quels sont les règlements qui ont été édictés, s'il est vrai qu'on envisage de bannir tel ou tel article. J'estime que ce serait là une réussite si l'on avait une autorité fédérale dans la même position que bien des provinces qui ont un registraire des règlements ou un bureau semblable. Pourquoi affronter la mystique du Conseil privé et du ministère de la Justice lorsqu'on peut au moins faire remonter cette activité à la surface et prendre le départ?

Le président: Howard, pourrais-je vous interrompre?

Je déteste être arbitraire, mais j'ai été très large comme président. Nous avons pris vingt minutes de plus et Russ a quelques questions. Pourriez-vous résumer simplement par une seule question, Howard?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Très bien.

J'aurais aimé vous parler de votre attitude au sujet de l'intérêt public. Je comprends vos inquiétudes qui sont bien exprimées, mais qui seront mal comprises. On croira que vous êtes contre l'intérêt public. Je crois qu'il s'agit là d'une importante soupape de sûreté du processus de réglementation, tout comme je crois que la liberté d'accès à l'information est à l'origine d'une foule de ces inquiétudes. Si tout est exposé, si chacun sait ce qui se passe, ce serait comme le pénitencier de Dorchester: si chacun savait ce qui se passe au pénitencier de Dorchester, le public s'entendrait probablement pour prendre des mesures. On cache cependant ce qui s'y passe et personne ne connaît les bons et les méchants. Cela aussi, c'est un règlement du gouvernement.

Le président: Je vous remercie, monsieur Crosby.

Pourrais-je revenir durant quelques instants à M. Anguish?

[Texte]

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I just have a couple of brief questions. I am late for another committee meeting that I have to go to so I will just place my questions as expeditiously as I can.

You mentioned that you were sceptical of systematic evaluations, reviews. The two things that I think we have been doing within this committee would be the program evaluation system which was brought in by the Office of the comptroller General and the socio-economic impact analysis that was brought in by the Treasury Board. Do you see some benefits at all to the program evaluation system and the socio-economic impact analysis?

• 1125

Mr. Baldwin: I must confess that I have not read... What was the regulation that Treasury Board came up with to describe its program evaluation system?

The Chairman: Regulation 640?

Mr. Baldwin: Our scepticism had two parts to it. First of all, any methodology that tries to reduce all costs and benefits to a common measure we think is not only technically problematic and, in my view, it involves sublimating nonmarket statements of social preference into a market framework where they do not belong.

Mr. Anguish: Is the difficulty in quantifying social benefits?

Mr. Baldwin: That is right. What you end up doing is you disguise nonmarket feelings of preference, statements of preference in a bunch of numbers that are ultimately weighed in an equation. From our point of view, the nonmarket statements of preference ought to be stated explicitly. In other words, if you think it is more important to increase the longevity of miners another two years than it is to reduce output, if that would be the consequence of a health and safety regulation, then the tradeoff you make between the market measured costs in this instance and some other statement of social preference ought to be made explicitly. You ought not to try to bury it in dollars and cents.

What happens when you engage in that process, as I say, is that politics and political choice get sublimated in a way that we find unsatisfactory. So we have, as I say, problems with a methodology that involves taking these nonmarket consideration and trying to weigh them in a dollars and cents fashion. On the other hand, we have got no reservation about somebody trying to spell out, even if it is only in categorical terms, what they see the costs and benefits of certain courses of action as being. That is not directly to comment on the methodology used by Treasury Board because I am not sufficiently familiar with it, but at the level of principle, that is the problem we see.

In addition to the methodology that is used for evaluating regulatory proposals and ongoing regulations, the other question that came up was whether regulations ought to be reviewed automatically after certain periods of time. I guess our concern in that area was that you would provide a great deal of work for economists, lawyers and others undertaking

[Traduction]

M. Anguish: Je vous remercie, monsieur le président. J'ai seulement une couple de brèves questions. Je suis en retard pour une autre séance de comité à laquelle je dois assister et je poserais donc mes questions aussi rapidement que possible.

Vous avez dit que vous doutiez des évaluations et révisions systématiques. Le comité a fait deux choses à mon avis: le système d'évaluation des programmes implantés par le bureau du contrôleur général ainsi que l'analyse d'impact socio-économique instaurée par le Conseil du trésor. Voyez-vous des avantages quelconques au système d'évaluation des programmes et à l'analyse d'impact socio-économique?

M. Baldwin: Je dois avouer que je n'ai pas lu... Quel est le règlement que le Conseil du trésor a établi pour décrire son système d'évaluation des programmes?

Le président: Le règlement 640?

M. Baldwin: Il y avait deux aspects à notre scepticisme. Premièrement, nous estimons que toute méthodologie qui tend à ramener au même dénominateur commun tous les coûts et les avantages pose des problèmes techniques et implique à mon avis la sublimation d'énoncés non tangibles de préférences sociales dans un cadre tangible où ils n'ont pas d'affaire.

M. Anguish: La difficulté réside-t-elle dans la quantification des avantages sociaux?

M. Baldwin: C'est juste. Ce que l'on fait finalement, c'est dissimuler des sentiments non tangibles de préférences sous une foule de chiffres qui sont en fin de compte pondérés dans une équation. Nous estimons que les énoncés de préférences non tangibles devraient être précisés explicitement. Autrement dit, si vous estimez qu'il est plus important d'accroître de deux ans la longévité des mineurs que de procéder à une réduction de la production qui résulterait de l'implantation d'un règlement sur la santé et la sécurité, l'échange qui se fait entre les coûts mesurés dans ce cas et l'autre énoncé de préférences sociales devrait être fait explicitement. Il ne faut pas essayer de dissimuler ces préférences sous ses aspects monétaires.

Lorsqu'on s'engage dans ce processus, la politique et les choix politiques sont sublimés de façon insatisfaisante. On a donc des problèmes avec une méthodologie qui oblige à essayer de quantifier monétairement des considérations intangibles. Par ailleurs, nous n'avons absolument rien contre le fait que quelqu'un essaie de préciser ou même de catégoriser seulement ce qu'il considère comme les avantages et les inconvénients de certaines mesures. Je ne veux pas commenter directement la méthodologie du Conseil du trésor parce que je ne la connais pas suffisamment, mais c'est là le problème que nous entrevoyons au niveau du principe.

Outre la méthodologie qui sert à évaluer les propositions de règlement et la réglementation permanente, l'autre question qui s'est posée a été de savoir s'il fallait procéder à une révision automatique des règlements après certaines périodes. A ce sujet, nous craignons que vous fourniriez beaucoup de travail aux économistes, aux avocats et aux autres personnes qui

[Text]

these reviews on a regular basis, when in fact there was no question from the outset about . . .

The Chairman: You said earlier, no political need for it.

Mr. Baldwin: That is right, no political need for it.

The Chairman: I think that point was well made.

Mr. Baldwin: And I do not think that you ought to be tying people up in these evaluations of ongoing regulatory programs unless somebody has some feeling that there is something wrong with this regulation. From our point of view, there should be a political trigger for the review of ongoing regulatory activity by the government.

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Anguish. Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: I just have a couple of short questions, Mr. Chairman, for Mr. Baldwin.

To go back to the point you made on the political trigger, there are a couple more points that I wanted to clarify. One had to do with that you do not see much in the way of regulatory reform in the short term. Why is that?

Mr. Baldwin: What we were suggesting was that we did not see the kinds of process proposals that were being brought forward having a significant impact on either the volume or the quality of regulatory initiatives in the short run. That conclusion stemmed from the point that in the short run, at any rate, you have still got the same . . . Let me back up a bit and say that we presume that regulations are now being drafted by officials of government who operate on the basis of certain information that is before them and certain values that they bring to bear on the information they have at their disposal and we do not see their process proposals that have been brought forward having a significant impact on either the factual information with which these officials work, the values that they will bring to bear on them, or who the officials will be who make the decisions.

• 1130

So in the short run, at any rate, you have got the same officials working with the same information applying the same values to the kinds of regulatory decisions they have to make and you just have not changed any factors in the decision-making process. You have, however, opened through your suggested reforms this whole process up to wider public scrutiny, and you have afforded opportunities for public and parliamentary input. It is possible that the tabling of evaluations and so on will spark off some kind of political dynamic which will have a feedback into the officials who now make regulations, but in the short run only. Basically, nothing has changed except some curtains have been lifted and there may be a long run effect, we do not know.

Mr. MacLellan: Do you have any recommendations in the regard as to what you see as being helpful in the short run?

[Translation]

entreprendraient ces révisions régulières alors qu'en fait il n'y a aucun doute dès le départ sur . . .

Le président: Vous avez dit plus tôt qu'on n'en avait aucun besoin politique.

M. Baldwin: En effet.

Le président: Vous aviez bien fait valoir ce point.

M. Baldwin: Je ne crois pas qu'il faudrait immobiliser du personnel dans ces évaluations des programmes réglementaires permanents à moins que quelqu'un croit qu'il y a quelque chose qui ne va pas avec un règlement donné. Nous estimons que la révision de l'activité réglementaire permanente du gouvernement devrait être déclenchée politiquement.

M. Anguish: Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie, monsieur Anguish. Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: J'ai simplement une couple de brèves questions à poser à M. Baldwin, monsieur le président.

Pour revenir à ce que vous disiez à propos du déclenchement politique, il y a une couple d'autres points que j'aimerais clarifier. Tout d'abord, vous ne voyez pas grand avenir à la réforme réglementaire à court terme. Pourquoi?

M. Baldwin: Ce que nous voulions dire, c'est que nous ne croyons pas que les propositions mises de l'avant auraient à court terme un impact important sur le volume ou la qualité des initiatives réglementaires. Cette conclusion découle du point selon lequel à court terme, de toute façon, vous avez quand même . . . Permettez-moi de revenir un peu en arrière en disant que nous supposons que les règlements sont maintenant rédigés par des fonctionnaires qui travaillent en fonction de certains renseignements dont ils disposent et de certaines valeurs auxquelles ils assujettissent ces renseignements. Nous ne croyons pas que les propositions qu'ils ont mises de l'avant aient un impact important sur les renseignements avec lesquels travaillent ces fonctionnaires, sur les valeurs auxquelles ils les assujettiront ou sur l'identité des fonctionnaires qui prendront les décisions.

À court terme, de toute façon, vous avez quand même les mêmes fonctionnaires qui travaillent avec les mêmes renseignements, qui appliquent les mêmes valeurs aux décisions d'ordre réglementaire qu'ils doivent prendre. Vous n'avez donc changé aucun facteur dans le processus de prise de décision. Les réformes que vous suggérez ont cependant permis d'ouvrir davantage le processus global à l'examen du public et vous avez ainsi permis au public et aux parlementaires d'y contribuer. Il se peut que le dépôt des évaluations déclenche une certaine dynamique politique qui fournira une rétroaction aux fonctionnaires qui ont préparé les règlements, mais ce sera à court terme seulement. Essentiellement, rien n'a changé sauf que vous avez levé certains voiles, ce qui pourrait avoir un effet à long terme, mais nous n'en sommes pas sûrs.

M. MacLellan: Avez-vous quelque chose à recommander à ce sujet qui pourrait être utile à court terme?

[Texte]

Mr. Baldwin: We have made a number of suggestions on our own through the . . .

Mr. MacLellan: Yes, but I mean in the short run.

Mr. Baldwin: In the short run, I think all we can say is that we have got the government we have got and it will do what it does.

Mr. MacLellan: Yes. You mentioned that the only way to deal with regulatory reform is to be open and frank about social factors in the reforms that are made.

Mr. Baldwin: Yes, that arose specifically in connection with the use of a methodology that tries to reduce all costs and benefits to common measures. What we are saying is that we would like the political element in the decision-making to be made explicit. In other words, when I use the word "political", I use it in the cosmic sense of decisions about what is good for the community ought to be stated openly as such and ought not to be sublimated within the framework of a rigid cost benefit approach to decision-making. It was only in that very specific context that we offered that comment.

Mr. MacLellan: Right. This is what I was a little unclear about.

Thank you.

The Chairman: I have a comment. Your sense of frustration that all we are going to do is raise some curtains and that CLC, organized labour, the voice for the working person is not going to be heard any better because it is going to fall on the same deaf ears, I just have one suggestion. I have never been lobbied as a politician by organized labour. I think every one of us at this table that is not an NDP member is amenable to a lot of the views you present and would be happy to hear them. You choose only one group while every other lobbyist uses every group. That is just my own personal perception and has nothing to do with our task force. But I say very personally, I am very interested in hearing your views.

Mr. Mather: I hope you do not regret saying that.

The Chairman: I think these are concerns of all of us.

Mr. Mather: The Labour Congress has mounted several campaigns. You may have been skipped for some reason, every member of Parliament has been approached.

The Chairman: Howard, do you have anything to add?

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I have one or two gratuitous remarks in response. We have heard you say you are lenient and you are this and so on, but let me say this for the record, that regardless of whether you are lenient or not lenient or somewhere in between, we are here now, and I will make this clear to the representatives of the Canadian Labour Congress in terms of the time constraints that we are all under, I will stay here and discuss regulatory reform with the Canadian Labour Congress all day. But first and foremost, I want to give the Canadian Labour Congress the same kind of consideration that I gave the Montreal Chamber of Commerce last week when we went to Montreal, and other business groups, because I believe that organized labour is just as

[Traduction]

M. Baldwin: Nous avons fait un certain nombre de suggestions par le biais de . . .

M. MacLellan: Oui, mais je veux dire à court terme.

M. Baldwin: A court terme, je crois que tout ce que nous pouvons dire, c'est que nous avons le gouvernement que nous avons et que celui-ci fera ce qu'il fait.

M. MacLellan: En effet. Vous avez dit que la seule façon d'aborder la réforme réglementaire, c'est d'être franc et ouvert à propos des facteurs sociaux des réformes apportées.

M. Baldwin: En effet, nous en avons parlé surtout au sujet de l'utilisation d'une méthodologie qui essaie de ramener à un même dénominateur commun tous les coûts et les bénéfices. Nous aimerions que l'aspect politique de la prise des décisions soit rendu explicite. Autrement dit, lorsque j'utilise le mot «politique», je l'utilise dans le sens général. Ce qui est bon pour la communauté devrait être précisé ouvertement comme tel et ne doit pas être sublimé à l'intérieur d'un cadre rigide d'analyse de rentabilité en vue de la prise d'une décision. C'est dans ce contexte très précis seulement que nous avons fait ce commentaire.

M. MacLellan: En effet. C'est cela que je voulais qu'on me précise un peu.

Je vous remercie.

Le président: J'ai quelques observations à faire. Vous ressentez une certaine frustration en croyant que tout ce que nous allons faire c'est soulever quelques voiles et que le CTC, les syndicats, les représentants des travailleurs ne pourront pas se faire mieux entendre parce qu'ils vont rencontrer les mêmes oreilles sourdes. J'ai une suggestion. Comme politicien, je n'ai jamais été approché par les démarcheurs des syndicats. Je crois qu'à l'exception des néo-démocrates, tous les députés ici sympathisent avec une bonne partie de ce que vous dites et seraient heureux de vous entendre. Vous ne vous en remettez qu'à un seul groupe alors que tous les autres démarcheurs approchent tous les groupes. Il s'agit là tout simplement d'une opinion personnelle et cela n'a rien à voir avec notre groupe d'étude. Personnellement, je suis très intéressé à vous entendre.

M. Mather: J'espère que vous ne regretterez pas ces propos.

Le président: Je crois que ces aspects nous intéressent tous.

M. Mather: Le Congrès du travail a lancé plusieurs campagnes. On vous a peut-être manqué pour une raison ou pour une autre, mais tous les députés ont été approchés.

Le président: Howard, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'ai une ou deux observations gratuites. Nous vous avons entendu dire que vous étiez tolérant et ceci et cela, mais permettez-moi de préciser aux fins du compte rendu que, peu importe votre tolérance, nous sommes ici maintenant et je voudrais préciser aux représentants du Congrès du travail du Canada qu'en ce qui concerne les contraintes de temps qui nous sont imposées à tous, je suis prêt à rester ici toute la journée à discuter de la réforme réglementaire avec le Congrès du travail du Canada. D'abord et avant tout, cependant, j'aimerais accorder au Congrès du travail du Canada la même considération qu'à la Chambre de commerce de Montréal la semaine dernière lorsque nous sommes allés à Montréal, et à d'autres groupes

[Text]

important, in fact a more important force, as any business group in Canada. The whole future of our country depends on how our labour and management affairs are conducted over the next decade and how productive and sensitive we can be about it and maintain that balance between business and labour.

Regulation is one of those areas where it is very difficult to maintain a proper balance, as you have pointed out. Health and safety are paramount, but at the same time, I am sure even the Canadian Labour Congress in its inner thoughts does not want to stifle business activity or industry to the point where we are left with unemployment in Canada, because unemployment in Canada is the biggest problem for everybody. So, I do not apologize to the Chairman for taking time. I take an aggressive attitude in questioning because that is what I am trained to do, but my point is that I hear what you are saying. I am a little dubious about being able to accomplish anything with just a system approach to regulatory reform. I think regulation has to be humanized, I think the government somewhere has to recognize that there are human beings involved. I am interested that you reject the impact analysis process because that is just another way to dehumanize regulations, forgetting that there are people out there affected by them. In my view, regulatory budget is the same thing, that is a way of saying that you cannot have 50 regulations on asbestos because it is going to cost x million dollars, and so on. So, we all have to be very careful about maintaining this balance. But let me say, lenient chairman or no lenient chairman, I am going to speak as long as I want on this point, and you speak as long as you want on what your concerns are in terms of what this task force committee, or whatever it is called, can accomplish in the field of regulatory reform that will not adversely affect the labour movement or those represented by the labour movement, nor, indeed, the workers of Canada.

• 1135

Do you fear as a representative of labour the directions in which this task force appears to be going?

Mr. Baldwin: No, I do not fear it. And one point I want to make very clear to the Chairman, too, is that I do not wish to diminish the importance of opening up the process of regulation making and regulatory review. I do not think it is a small matter at all. In fact, it conforms very nicely with things that we have been pushing for a long time especially in the area of freedom of information. I do not know that in the short run it does make a significant difference to the volume or quality of regulations. But that is not to say it is unimportant. In fact, I think it has an intrinsic political importance which may be far more important than whatever the short-run impact is on the volume or quality of regulations.

[Translation]

d'affaires, parce que je crois que les syndicats représentent une force tout aussi importante, en fait plus importante, que n'importe quel groupe d'affaires au Canada. L'avenir du pays dépend entièrement de la façon dont seront menées les affaires des syndicats et des employeurs au cours de la prochaine décennie ainsi que de la productivité et de la sensibilité dont nous pourrions faire preuve à ce sujet, et de l'équilibre que nous pourrions maintenir entre les syndicats et le patronat.

La réglementation est un des domaines où, comme vous l'avez signalé, il est très difficile de garder un équilibre approprié. La santé et la sécurité sont des aspects primordiaux, mais je suis sûr que même le Congrès du travail du Canada, en son for intérieur, n'aimerait pas étouffer le monde des affaires ou de l'industrie au point où il ne nous reste plus que le chômage au Canada, parce que le problème du chômage est le plus important pour tous. Je ne m'excuse donc pas auprès du président d'avoir pris du temps. Je fais preuve d'agressivité dans mes questions parce que c'est ce que j'ai appris. Ce que je veux dire, cependant, c'est que j'entends ce que vous avez à dire. Je doute un peu que l'on puisse accomplir quoi que ce soit par une simple approche systématique à la réforme réglementaire. J'estime qu'il faut humaniser la réglementation, que le gouvernement, quelque part, doit reconnaître qu'il y a des êtres humains en cause. Vous rejetez le processus d'analyse d'impact, et cela m'intéresse parce qu'il s'agit tout simplement d'une autre façon de déshumaniser les règlements car on oublie que ceux-ci affectent les gens. J'estime aussi que la budgétisation des règlements, c'est la même chose. C'est une façon de dire que l'on ne peut avoir cinquante règlements sur l'amiante parce que cela va coûter tant de millions de dollars, et ainsi de suite. Nous devons donc tous être très prudents face au maintien de cet équilibre. Permettez-moi cependant de dire, que le président soit tolérant ou non, que je vais parler aussi longtemps que je le veux bien à ce sujet et que vous pourrez parler aussi longtemps que vous le voudrez sur ce qui vous inquiète à propos de ce que notre groupe d'étude, ou peu importe le nom que vous lui donniez, peut accomplir dans le domaine de la réforme réglementaire qui ne nuira pas au monde du travail ou à ceux que celui-ci représente ni, en fait, aux travailleurs canadiens.

Comme représentant des travailleurs, avez-vous peur de l'orientation que semble prendre notre groupe d'étude?

M. Baldwin: Non, pas du tout. Il y a un point que j'aimerais préciser très clairement au président, et c'est que je ne veux pas diminuer l'importance de l'ouverture du processus de réglementation et de révision des règlements. Je ne crois pas que cette question ait peu d'importance. En fait, elle est très conforme à ce que nous recommandons depuis longtemps, spécialement dans le domaine de la liberté d'accès à l'information. Je ne sais pas si, à court terme, cela aura une influence importante sur le volume ou la qualité des règlements. Je ne veux pas dire par là que cela n'a pas d'importance. En fait, cela a une importance politique intrinsèque peut-être plus grande que l'impact à court terme que cela aura sur le volume ou la qualité des règlements, quels qu'ils soient.

[Texte]

Coming to Mr. Crosby's point, I see nothing to fear in what the task force is doing. We have, naturally, in our submission, expressed a number of reservations. When the whole regulatory reform issue became a prominent issue in this country, which was approximately a year or so after it became an issue in the United States, which is the way things tend to happen here, we were fearful about the over-all political orientation of regulatory reform because when it got going it appeared to be part and parcel of a pretty broadly defined attack on the whole public sector which we hold as a rather important sector in our society. We do not share the views of those people who think the public sector in general is too large or that regulation is excessively burdensome.

Having said that, however, just on this question of burden of regulation, as long as the regulatory objectives which are important to us continue to be pursued both before and after the reform process, we have no desire to see the process of regulation be any more burdensome on business than it need be in order to accomplish the objectives we seek; no particular interest in watching businessmen tied up in red tape. On the other hand, we do not share their generalized complaint that regulation is intrinsically too burdensome. We view that as too narrow a perspective; we have to look at what we are getting through the regulatory process. But, as I said, we have no desire to see the process be more burdensome than it has to be in order to accomplish what we want to get through regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you.

The Chairman: Could we order that the CLC submission to us be annexed as an appendix to our report?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Our next meeting will be held this afternoon in the same room at 3.30 p.m. with The Canadian Standards Association.

In conclusion, let me say that you have raised some very interesting facts for us. As Mr. Crosby has expressed, there has been a new perspective brought to our deliberations. Mr. Rabinovich, your questions of overlap and omnibus legislation, and, Mrs. Eady, your whole field of enforcement, it is the first time they have been brought to our attention which I think are very important question. Mr. Mather, your eloquent outline of the delay and what that has done in the regulatory process; and, Mr. Baldwin, I think most of us agree with your submission that there is not way you can quantify the value of a human life, we appreciate it very much, it has been interesting.

• 1140

I hope we have any further questions we can get back to you, or vice versa that if you feel there are other submissions you would like to make to us, you will get them to us quickly.

Thank you very much on behalf of all of us.

We will adjourn till this afternoon.

[Traduction]

Pour en revenir au point de M. Crosby, je ne vois rien à craindre des travaux du groupe d'étude. Nous avons bien sûr exprimé certaines réserves dans notre mémoire. Lorsque la question de la réforme parlementaire a pris de l'ampleur au Canada, soit à peu près un an après que cela se soit produit aux États-Unis, ce qui est la tendance ici, nous avons eu quelques craintes à propos de l'orientation politique générale de la réforme réglementaire parce que lorsqu'on a commencé à en parler, cela a semblé faire partie d'une attaque assez générale de tout le secteur public que nous considérons comme très important dans notre société. Nous ne partageons pas l'avis de ceux qui croient que le secteur public en général est trop vaste ou que le fardeau de la réglementation est excessif.

Cela étant dit, en ce qui concerne le fardeau de la réglementation, tant que les objectifs réglementaires qui sont importants pour nous continuent d'être poursuivis avant et après le processus de réforme, nous ne désirons pas que le processus de la réglementation impose au monde des affaires un fardeau encore plus lourd qu'il le faut pour atteindre les objectifs que nous visons. Nous ne sommes pas particulièrement intéressés à voir les hommes d'affaires paralysés par les formalités. Par ailleurs, nous ne partageons pas leur avis lorsqu'ils se plaignent en général du fait que la réglementation leur impose un fardeau trop lourd. Cette perspective est trop étroite. Il faut tenir compte de ce que l'on obtient par le biais du processus réglementaire. Je répète cependant que nous ne désirons vraiment pas que le processus soit plus encombrant qu'il ne le faut pour accomplir les objectifs que nous visons par le biais de la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci.

Le président: Pourrions-nous ordonner que le mémoire du CTC soit imprimé en appendice au compte rendu de nos délibérations?

Des voix: D'accord.

Le président: Notre prochaine réunion aura lieu cet après-midi ici même à 15 h 30. Nous accueillerons l'Association canadienne de normalisation.

Pour conclure, permettez-moi de dire que vous avez soulevé quelques points très intéressants. Comme l'a dit M. Crosby, nos travaux ont maintenant une nouvelle perspective. Monsieur Rabinovich, vous avez soulevé la question du chevauchement et de la législation omnibus. Madame Eady, vous avez parlé du domaine de l'application. C'est la première fois qu'on attire notre attention sur ces aspects que j'estime très importants. Monsieur Mather, vous avez parlé avec éloquence des délais et de leur répercussion sur le processus réglementaire. Monsieur Baldwin, je crois que la plupart d'entre nous sommes d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il n'y a aucun moyen de quantifier la valeur d'une vie humaine. Nous apprécions énormément ces interventions très intéressantes.

J'espère que si nous avons d'autres questions, nous pourrions vous revoir ou que, au contraire, si vous avez autre chose à ajouter, vous communiquerez avec nous rapidement.

Je vous remercie beaucoup en notre nom à tous.

La séance est levée jusqu'à cet après-midi.

[Text]

AFTERNOON SITTING

• 1534

The Chairman: Order. We are continuing our reference into regulatory reform. We have with us members of the Canadian Standards Association: Mr. Kean, Mr. Dymond, and a long-time good friend of ours. Mr. Holland.

We have missed you over the past couple of days. It is not the same when we do not have you at our hearings.

• 1535

I understand you will be making a preliminary statement, and then we can turn to questions.

Mr. John E. Kean (Managing Director, Canadian Standards Association): Yes, Mr. Chairman, just a very few preliminary statements.

The Chairman: Fine. Thank you.

Mr. Kean: First of all, thank you for receiving our brief and having us here this afternoon. In our presentation, we have tried to give you a general overview of CSA's activities over the last 61 years. We have been heavily involved with regulatory people right across the country ever since our inception. Currently we are involved in 30 major areas of standardization, and if you look at those major areas, some standards in each of 29 of the 30 are referenced in some legislation in some province with the federal level.

One of the reasons we have been so successful, particularly in the provincial area, is we involve regulators in every type of our standards activities. We always feel we have a standard that can be used in regulations or designed for use in regulations. We try to get representatives from the regulatory areas to sit on our various committees. We have also over the years tried to provide back-up services to show compliance with standards, certification, and testing services.

One thing which is not covered in the brief, although I believe it may be mentioned in one of the annexes, is the fact that we are now starting in some of these services to try to help Canadian manufacturers export. I realize this is not in the mandate of your particular committee. However, it is an interesting point, because the type of thing we are doing here is helping Canadian manufacturers meet regulations in other countries. Some of our manufacturers are having difficulty showing compliance with foreign standards, and where this is the case the CSA has been trying to offer its services through its network of agencies around the world.

Most of the work we have done on the domestic scene has been with the provincial authorities. Some of our standards are referenced in federal legislation, but by and large the majority of CSA's work has been done across the country at the provincial level as well as at the municipal level. We would like to see more done at the federal level. We think a great number of departments can make use of the concept of reference to standards legislation, just as has been done in the provinces.

[Translation]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre. Nous poursuivons nos travaux sur la réforme réglementaire. Nous accueillons cet après-midi des membres de l'Association canadienne de normalisation: M. Kean, M. Dymond et un bon vieil ami à nous, M. Holland.

Vous nous avez manqué ces quelques derniers jours. Nos séances ne sont pas les mêmes en votre absence.

Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire et que nous pourrions ensuite passer aux questions.

M. John E. Kean (directeur général, Association canadienne de normalisation): En effet, monsieur le président, j'ai simplement quelques remarques préliminaires.

Le président: Très bien. Je vous remercie.

M. Kean: Tout d'abord, je vous remercie d'avoir reçu notre mémoire et de nous avoir invités ici cet après-midi. Dans notre mémoire, nous avons essayé de vous donner une idée générale de l'activité de l'ACNOR depuis 61 ans. Depuis notre création, nous travaillons beaucoup avec les spécialistes de la réglementation à travers le pays. A l'heure actuelle, nous sommes impliqués dans trente secteurs principaux de normalisation et si vous jetez un coup d'œil à ces grands secteurs, on retrouve dans certaines législations provinciales quelques normes de chacun de ces 29 ou 30 secteurs.

Nous avons connu un tel succès, particulièrement au niveau provincial, parce que nous impliquons des spécialistes de la réglementation dans chacune de nos activités de normalisation. Nous estimons toujours que nous avons une norme qui peut servir dans des règlements ou qui peut être conçue à cette fin. Nous essayons de nous arranger pour que des représentants des secteurs de réglementation siègent à nos divers comités. Au fil des ans, nous avons aussi essayé d'offrir des services de soutien pour assurer la conformité avec les services de normalisation, de certification et d'essai.

Une chose qui n'est pas traitée dans le mémoire, même si je crois qu'on a pu la mentionner dans une des annexes, c'est que certains de ces services commencent maintenant à essayer d'aider les fabricants canadiens à exporter. Je sais que le mandat de votre comité ne porte pas là-dessus. Il s'agit cependant d'un point intéressant parce que nous nous trouvons à aider les fabricants canadiens à respecter les règlements d'autres pays. Certains de nos fabricants ont de la difficulté à se conformer aux normes étrangères. Dans ce cas, l'ACNOR essaie d'offrir ses services par le biais de son réseau d'agences à travers le monde.

Au Canada, nous travaillons surtout avec les autorités provinciales. Vous faites allusion à certaines de nos normes dans la législation fédérale, mais l'ACNOR a travaillé surtout au niveau provincial et municipal. Nous aimerions faire plus au niveau fédéral. Nous estimons qu'un grand nombre de ministères pourraient avoir recours au concept du renvoi aux normes tout comme cela s'est fait dans les provinces. Nous avons réussi avec plusieurs ministères: le ministère de la Consomma-

[Texte]

We have been successful with several departments—the Department of Consumer and Corporate Affairs; the Ministry of Transport we have been working with, as well as Environment and the Department of Health and Welfare. But there are a number of other departments where we think reference to standards could be used—not only CSA standards but other standards produced by Canadian standards organizations.

This is the concluding comment in our brief. We are hoping you will consider this concept of reference to standards as well as other aspects of standardization, such as certification to show compliance with standards. Again, this is an area which is not too much used at the federal level, but which is used at the provincial level.

That, sir, is a very general overview of some of the things covered in the opening statements in our brief. We provided you with a lot of annexes, not to try to weigh you down with a lot of detail but to give you and your research staff some idea of the background and depth of CSA's programs.

The Chairman: Thank you very much. This is a very thorough and helpful presentation to us.

Could we start the questioning with Mr. MacLellan, please?

Mr. MacLellan: Mr. Kean, you mentioned you would like to see the federal government become more heavily involved in regulatory reform. Do you have any particular feelings initially on where you would like to see this emphasis placed?

Mr. Kean: Quite often we have started to develop a standard on request from an industry group or from a consumer group or from the provincial government, and somewhere down the road we find, low and behold, a federal government department is also thinking about standards in the same area, and rather than use the voluntary system, or looking outside the federal government, you have one or two people within the civil service developing their own requirements. Sometimes this is caught early enough that we can advise them of our activities and have them involved, but sometimes they have their own regulations ready to issue before they are aware a standard is in existence. We feel if there were a policy within the federal government where regulations were needed and where those regulations needed standards to back them up, the first principle should be that they should turn to the voluntary system to see if that system can develop standards they can adopt rather than developing their own standards, which tends to be done in-house rather than involving all parties.

Mr. MacLellan: Are there standards in your association now which overlap with federal government regulations?

Mr. Kean: Not to my knowledge. There may be one or two areas. Mr. Dymond may be able to answer that better.

Mr. Desmond M. Dymond (Director, Canadian Standards Association): I do not know whether it is a case of overlap or a case of not being able to get together and reach an agreement. One of the departments we have worked with in this area

[Traduction]

tion et des Corporations, le ministère des Transports, celui de l'Environnement et celui de la Santé nationale et du Bien-être social. Il y a cependant un certain nombre d'autres ministères où nous estimons que les normes seraient utiles, non seulement celles de l'ACNOR, mais celles des organismes canadiens de normalisation.

Cette observation sert de conclusion à notre mémoire. Nous espérons que vous tiendrez compte de ce concept du renvoi aux normes ainsi que d'autres aspects de la normalisation, comme la certification démontrant la conformité aux normes. Je répète qu'il s'agit d'un aspect qui n'est pas très utilisé au niveau fédéral mais qui l'est au niveau provincial.

Voilà, monsieur, une idée très générale de certains des aspects dont il est question au début de notre exposé. Nous vous avons fourni une foule d'annexes, non pas pour vous écraser sous une masse de détails, mais pour vous donner ainsi qu'à vos chercheurs une idée des antécédents et de la profondeur des programmes de l'ACNOR.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Votre exposé est très soigné et nous sera utile.

Monsieur MacLellan, pourriez-vous commencer à poser les questions?

M. MacLellan: Monsieur Kean, vous avez dit que vous aimeriez voir le gouvernement fédéral s'impliquer davantage dans la réforme réglementaire. Avez-vous des idées en particulier à propos de ce sur quoi vous voudriez qu'on insiste d'abord?

M. Kean: Il est arrivé très souvent que nous commençons à élaborer des normes à la demande d'un groupe d'industries, d'un groupe de consommateurs ou d'un gouvernement provincial pour découvrir en cours de route qu'un ministère du gouvernement fédéral envisage lui aussi d'établir des normes dans le même domaine. Au lieu de recourir au système volontaire ou de chercher à l'extérieur du gouvernement fédéral, vous avez un ou deux fonctionnaires qui établissent leurs propres exigences. Il arrive parfois que nous nous en apercevions assez tôt pour les informer de nos activités et les y impliquer. Cependant, il arrive aussi que leurs règlements soient prêts à publier avant qu'ils sachent qu'il existe une norme. Si le gouvernement fédéral avait une politique stipulant que lorsqu'on a besoin de règlements et de normes pour les appuyer, il faudrait d'abord s'en remettre au système volontaire pour voir si celui-ci ne pourrait pas élaborer des normes que le gouvernement fédéral pourrait adopter au lieu d'élaborer ses propres normes, ce qu'il tend à faire de l'intérieur sans y impliquer tous les intéressés.

M. MacLellan: Votre association a-t-elle des normes qui constituent une duplication de certains règlements fédéraux?

M. Kean: Pas à ma connaissance. Cela se produit peut-être dans un ou deux domaines. M. Dymond pourra peut-être répondre mieux que moi.

M. Desmond M. Dymond (directeur, Association canadienne de normalisation): Je ne sais pas s'il s'agit de duplication ou d'incapacité de se rencontrer et de s'entendre. Un des ministères avec lesquels nous avons travaillé dans ce domaine

[Text]

where we have experienced some difficulty is the Department of Communications, on standards they have produced. We have attempted there to provide through our committees the necessary technical documents to back up their legislation and regulations, particularly in areas such as EMI, as it is called—electromagnetic interference. There have been some basic problems in trying to get that program further ahead within the department. In other words, they have their own objectives, our committees have objectives, and it has been difficult in getting it together.

• 1540

That is one I single out. There are others, of course. Some of it is due to the nature of the acts and regulations the departments operate under. An example of that is the Radiation Protection Bureau of the Department of Health and Welfare. It operates under a Radiation Protection Act, which it is very difficult to find compatibility within the system within which we operate.

Those are two examples I can think of.

Mr. MacLellan: Do you find much overlap between the various federal government departments?

Mr. Kean: Not in the area of standards, which we are involved in. There may be in some areas. Not in any cases that come to my mind.

Mr. MacLellan: Do you find there is any overlap between the provinces and the federal government?

Mr. Kean: There tends to be some overlap; more so with the provinces than with the federal government. One of the programs we are involved in at the present time is developing standards for the shipment of hazardous products. I believe provincial activity is going on at the same time as the federal activity. We have a contract at the present time with one of the federal government departments to develop some standards in this area. Again, Mr. Dymond has some detail on it, if you would care to have it.

Mr. MacLellan: Yes, please.

Mr. Dymond: In that area we are attempting to assist the federal Department of Transport by developing back-up technical standards for their regulations on transport of hazardous goods. Of course, it involves working with all the provinces because the transport of hazardous goods, if it involves high-pressure cylinders, brings in the Boiler and Pressure Vessel Act, which is not administered by Ottawa but by the provinces. So we were able to facilitate discussion between the provincial government people responsible for the B51 code at our code meeting a year ago, and once again this year, with the representatives of the Department of Transport in Ottawa. But it is in our view very important that we bring these groups together to prevent this overlap.

Mr. MacLellan: Have you made any studies on how certain federal regulations can be done away with and substituted for standards as could be imposed by your association?

Mr. Kean: We have not done any specific studies in this area, and I do not think we would like to suggest we would

[Translation]

et avec lequel nous avons eu quelques problèmes est celui des Communications. Nous avons essayé de lui fournir par le biais de nos comités les documents techniques nécessaires à l'appui de sa loi et de ses règlements, surtout dans des domaines comme celui des interférences électromagnétiques. Nous avons eu quelques problèmes de base lorsqu'il a été question d'essayer de faire progresser ce programme au ministère. Autrement dit, celui-ci a ses propres objectifs, nos comités ont les leurs et il a été difficile d'en arriver à une entente.

Cela ne constitue qu'un seul cas. Il y en a bien sûr d'autres. Une partie du problème est dû à la nature des lois et des règlements régissant les ministères. Le Bureau de la radioprotection du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en est un exemple. Il est régi par une loi sur la radioprotection avec laquelle il est très difficile de trouver une certaine compatibilité dans notre système.

Voilà deux exemples qui me viennent à l'esprit.

M. MacLellan: Y a-t-il beaucoup de duplication entre les divers ministères du gouvernement fédéral?

M. Kean: Pas dans le domaine des normes, qui est le nôtre. Peut-être dans d'autres domaines. Il ne me vient cependant pas de cas à l'esprit.

M. MacLellan: Croyez-vous qu'il y a duplication entre les provinces et le gouvernement fédéral?

M. Kean: Il y a une certaine tendance à cela, bien plus avec les provinces qu'avec le gouvernement fédéral. Nous travaillons présentement, entre autres choses, à l'élaboration de normes régissant le transport des produits dangereux. Je crois que les provinces y travaillent en même temps que le gouvernement fédéral. Nous avons à l'heure actuelle un contrat avec un ministère fédéral qui nous a demandé d'élaborer des normes dans ce domaine. Ici encore, M. Dymond a des détails là-dessus si vous en voulez.

M. MacLellan: Oui, s'il vous plaît.

M. Dymond: Nous essayons d'aider le ministère fédéral des Transports en élaborant des normes techniques à l'appui de son règlement sur le transport des produits dangereux. À cette fin, nous devons bien sûr travailler avec toutes les provinces parce que le transport des produits dangereux en bouteilles haute pression, par exemple, relève de la loi sur les chaudières et appareils sous pression qui n'est pas administrée par Ottawa, mais par les provinces. Nous avons donc pu faciliter les discussions entre les représentants du ministère fédéral des Transports et les fonctionnaires provinciaux responsables du code B51 à l'occasion de la réunion que nous avons tenue à ce sujet l'année dernière et de nouveau cette année. Nous estimons cependant qu'il est très important de réunir ces personnes pour prévenir une telle duplication.

M. MacLellan: Avez-vous déjà étudié comment on pourrait éliminer certains règlements fédéraux et les remplacer par des normes qui pourraient être imposées par votre association?

M. Kean: Nous n'avons pas fait d'étude particulière à ce sujet et je ne crois pas que nous aimerions laisser entendre que

[Texte]

impose standards ourselves. Our basic operation is to try to provide a framework where if there is a need for a standard, we will develop it and then have it adopted by whatever level of government sees fit to adopt it. There may be areas at the present time where the federal government has regulations which could be replaced by standards, but I could not give you any specific cases.

Mr. MacLellan: So your operation is to provide a standard where a need exists for some control and some regulation, but not to try to propose a standard which could be used as a substitute for a particular government regulation. Is that correct?

Mr. Kean: Generally speaking, we do not create the need. We try to respond to the need.

Mr. MacLellan: In your concern for regulatory reform and government regulations in general, do you find it difficult approaching government departments and discussing this matter and getting a comprehensive reply?

Mr. Kean: Generally speaking, we do not have that great a difficulty in approaching government departments when we know they are involved in a particular standards activity. We do not always see eye to eye and they do not always see eye to eye with us. But I do not think there are too many insurmountable barriers in our way in sitting down and talking with government representatives at either level.

Mr. MacLellan: Do you have any difficulty in distinguishing between one department and another as to which one you should go to? Is there a difference there, in one department perhaps having a fringe relationship to a certain standard but that particular regulation being mainly with another department?

Mr. Kean: I cannot give any specific cases. Mr. Dymond might be able to.

Generally speaking, we know what departments we want to work with and we have no difficulty approaching them. There may be some overlap, but I do not think it has hindered us in any way.

• 1545

Mr. Dymond: Yes, we had a recent example with ozone, trying to establish safe limits of ozone in households and in the work place. The initiative was taken with the Department of Consumer and Corporate Affairs through the Product Safety Branch, and then they brought in the Department of Health and Welfare. On other occasions we have suggested that other agencies be brought in, where we are aware of a mutual interest. But I think at the working level, from our standpoint on our standard, there has been good co-operation.

Mr. MacLellan: Would you find a particular central agency would be preferable in dealing with regulatory reform or questions concerning government regulations?

Mr. Kean: It is a difficult question for us to answer. I guess in our context you could ask the same question: if we see a

[Traduction]

nous imposerions nous-mêmes des normes. Notre rôle fondamental consiste à essayer de fournir un cadre de travail qui nous permettra, lorsqu'on aura besoin d'une norme, de l'élaborer et de la faire adopter par le niveau de gouvernement qui juge bon de le faire. Il se peut que le gouvernement fédéral ait à l'heure actuelle des règlements dans certains domaines qui pourraient être remplacés par des normes, mais je ne pourrais pas vous citer de cas précis.

M. MacLellan: Votre rôle est donc de fournir une norme lorsqu'on en a besoin pour exercer un certain contrôle ou appliquer un règlement, et non d'essayer de proposer une norme qui pourrait remplacer un règlement en particulier. Est-ce exact?

M. Kean: Règle générale, nous ne suscitons pas les besoins. Nous essayons d'y répondre.

M. MacLellan: Dans l'intérêt que vous manifestez à l'égard de la réforme réglementaire et des règlements gouvernementaux en général, avez-vous de la difficulté à communiquer avec les ministères du gouvernement, à discuter de cette question et à obtenir une réponse détaillée?

M. Kean: Règle générale, nous n'avons pas tellement de difficulté à aborder les ministères du gouvernement lorsque nous savons qu'ils s'occupent de normes. Nous ne sommes pas toujours entièrement d'accord avec eux et vice versa. Je ne crois cependant pas qu'il y ait tellement de barrières insurmontables qui nous empêchent de rencontrer des représentants des divers niveaux de gouvernement et de discuter avec eux.

M. MacLellan: Avez-vous de la difficulté à déterminer à quel ministère vous devriez vous adresser? Y a-t-il une différence lorsque, par exemple, un ministère est intéressé marginalement à une certaine norme, mais que le règlement en question relève surtout d'un autre ministère?

M. Kean: Je ne pourrais vous citer de cas précis. M. Dymond le pourrait peut-être.

Règle générale, nous savons avec quels ministères nous voulons travailler et nous n'avons aucune difficulté à communiquer avec eux. Il se peut qu'il y ait une certaine duplication, mais je ne crois pas que cela nous ait nui.

M. Dymond: Nous avons eu récemment un cas avec l'ozone lorsque nous avons essayé d'établir des niveaux sûrs d'ozone au foyer et au travail. C'est le ministère de la Consommation et des Corporations qui a pris l'initiative par l'entremise de sa direction de la sécurité des produits, puis il a impliqué le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il nous est arrivé dans d'autres cas de suggérer d'impliquer d'autres organismes lorsque nous savions qu'il y avait un intérêt mutuel. Je crois cependant que la collaboration a été bonne au niveau du travail, du point de vue de nos normes.

M. MacLellan: Croyez-vous qu'il serait préférable qu'il y ait un organisme central lorsqu'il est question de réforme réglementaire ou des règlements gouvernementaux?

M. Kean: Il nous est très difficile de répondre à cette question. Je suppose que nous pourrions nous demander nous

[Text]

central agency for standards in the federal government. It might be an ideal situation, but I think the scope is so great and each department has enough of its own needs that I do not know how you could concentrate this all in one area.

About the best I could see happening is if you had some sort of guideline within government such that at least if they are seeking standards to use in their regulations, as I said earlier they should consider having standards developed by one of the organizations competent to do that particular activity rather than do it themselves. That type of guidance would then give each department at least an indication of where they should go first before they start their own work. But to try to bring all the requirements out of each department and say here is one central agency which is now going to write the regulations or write the standards—theoretically it might work, but my mind boggles at the thought.

Mr. MacLellan: Does your association have anything to add on the paper burden, or questions dealing with various companies' requirements to complete government forms? Do you get involved in that at all?

Mr. Kean: Very little do we get involved in that. As an organization ourselves, we get involved in filling out some of the forms periodically for the federal government. We have no standards, to my knowledge, at the present time, nor are we working in that area, except we are looking at standards in the communications field, particularly with the software programs in computers. But that is looking for standards specifically for those particular products, not necessarily looking at reducing or trying to replace the paper burden.

Mr. Dymond: Our mandate is the development of technical standards and the back-up services, so obviously we do not get into the paperwork burden.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you Mr. Chairman.

Mr. Kean, you alluded to the fact that you have had more success with the provinces than with the federal government. What would the reasons be for that?

Mr. Kean: I do not know if I can give you an exact answer on this. I guess over the years the provinces have not had the staffs available to them to develop their own standards and they have seen a need to work with an organization that could do their work on their behalf. You almost have to go back and trace some of the early history of standards.

For example, in the electrical field a lot of the work initially was done for the whole of Canada by Ontario Hydro, to the extent that they not only get involved with standards development work, they also get involved in certifying, testing products to those standards. All of a sudden, I think around the early 1940's, Ontario Hydro realized they were providing a service the other provinces were using, yet they were paying for it. At that time they turned over all their testing work to CSA.

[Translation]

aussi si nous entrevoyons un organisme central responsable des normes au gouvernement fédéral. Ce serait peut-être l'idéal, mais je crois que le domaine a tellement d'envergure et que chaque ministère a suffisamment de besoins propres que je ne vois pas comment vous pourriez tout concentrer au même endroit.

La meilleure chose qui pourrait se produire, à mon avis, c'est que le gouvernement ait des lignes directrices quelconques stipulant au moins que lorsqu'il cherche à établir des normes devant servir dans ses règlements, comme je l'ai dit plus tôt, il devrait envisager la possibilité de les faire élaborer par un des organismes compétents dans le domaine en question au lieu de le faire lui-même. De telles lignes directrices donneraient à chaque ministère au moins une indication de l'endroit où il devrait s'adresser d'abord avant de commencer son propre travail. Cependant, si l'on essaie de réunir toutes les exigences de chaque ministère pour les confier à un organisme central qui préparerait les règlements ou les normes, cela pourrait peut-être fonctionner en théorie, mais cela m'étonnerait.

Mr. MacLellan: Votre association a-t-elle quelque chose à ajouter au sujet de la paperasserie ou des questions qui ont trait aux diverses formules gouvernementales que les compagnies doivent remplir? Vous occupez-vous de ce domaine?

Mr. Kean: Très peu. En tant qu'organisme, nous devons nous-mêmes remplir périodiquement quelques formules pour le gouvernement fédéral. A l'heure actuelle, nous n'avons à ma connaissance aucune norme dans ce domaine et nous n'y travaillons pas, sauf que nous étudions des normes dans le domaine des communications et surtout en ce qui concerne les programmes d'ordinateurs. Nous cherchons plutôt à établir des normes pour ces produits en particuliers et non pas nécessairement à diminuer ou à remplacer la paperasserie.

Mr. Dymond: Notre mandat porte sur l'élaboration de normes techniques et la prestation de services de soutien. Nous ne nous occupons de toute évidence pas de paperasserie.

Le président: Monsieur Berger.

Mr. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Kean, vous avez fait allusion au fait que vous aviez connu plus de succès avec les provinces qu'avec le gouvernement fédéral. A quoi cela serait-il dû?

Mr. Kean: Je ne sais pas si je peux vous répondre avec précision. Je suppose que les provinces ne disposaient pas du personnel nécessaire pour élaborer leurs propres normes et qu'elles ont cru nécessaire de travailler avec un organisme qui pouvait le faire à leur place. Il faudrait presque remonter au début de l'histoire des normes.

Dans le domaine de l'électricité, par exemple, l'Hydro Ontario a fait au début une bonne partie du travail pour tout le Canada jusqu'au point où elle s'est occupé non seulement d'élaboration de normes, mais aussi de certification et de s'assurer que les produits respectaient ces normes. Je crois que c'est vers le début des années 1940 que l'Hydro Ontario a réalisé qu'elle offrait un service que d'autres provinces utilisaient, mais que cela se faisait à ses propres frais. C'est à ce moment là qu'elle a confié tout son travail d'essai à l'ACNOR.

[Texte]

So in this regard, that aspect did start in one province. But it was used by others, so that province sort of dumped it out of its own arena into a national forum. Because of the success of the electrical code, and using a voluntary organization to put the code together, I think other provincial government departments saw they could use a similar process to develop codes and standards which they used in their particular legislation.

At the federal level, where there has been a need for some standards, some departments have referenced those particular standards. But it has not been to the same degree. I think we tend to end up at the federal level with a lot of legal arguments over why we cannot adopt standards in legislation. We do not seem to get this at the provincial level. If you look at one of the annexes you will see we have standards adopted under various conditions: some as standards on their own, some as standards with a specific date, parts of standards, certification to a standard. This does not seem to have caused a problem with the legal people in the provinces, but quite often when we get into discussion with a federal government department, the question comes back to us, how can we reference a standard in legislation? It is difficult; we have to quote the whole document. We cannot just make reference to a standard, or if we do, we have to give a specific date to that standard. So theoretical questions seem to pop up in this area.

• 1550

The Chairman: Does this indicate just stonewalling by the department?

Mr. Kean: I do not think it is a case of stonewalling. I would think it is a case of genuine concern by some of the legal advisers to those departments, looking at it possibly from a theoretical point of view rather than a practical point of view.

The Chairman: Yes, but you have legal advisers who can counter that, do you not?

Mr. Kean: We do not tend to bring our legal advisers into this, because we are offering a service to a particular government department and we feel it is up to that particular government department to convince its own legal advisers they should or should not reference a standard in legislation.

The Chairman: You are just saying certain department here are taking a very cautious, bureaucratic, let-us-not-get-involved, let-us-do-it-ourselves, empire-building point of view.

Mr. Kean: I did not mean that, sir.

The Chairman: I do.

Mr. Kean: As I say, we sometimes have difficulty convincing them they should adopt a standard in legislation. I think some of their concerns may be genuine from their point of view. We do not look at it as if they were trying to empire-build or take a very bureaucratic stance. It is just that their particular point of view sees difficulty in adopting a privately developed voluntary standard in legislation, where we do not seem to see this happening at the provincial level.

The Chairman: Why?

[Traduction]

Ce genre de travail a donc commencé dans une province. Comme les autres s'en servaient, celle-ci s'en est en quelque sorte débarrassé en le confiant à un organisme national. A cause du succès qu'a connu le code de l'électricité et du fait qu'un organisme volontaire l'avait élaboré, je crois que d'autres ministères provinciaux ont constaté qu'ils pouvaient avoir recours au même processus pour élaborer des codes et des normes qu'ils ont utilisés dans leur propre législation.

Au niveau fédéral, lorsqu'on a eu besoin de certaines normes, certains ministères se sont basés sur ces normes en particulier. Cela n'a cependant pas été tout à fait la même chose. Je crois qu'au niveau fédéral, nous finissons par aboutir à un fouillis d'arguments juridiques sur la question de savoir pourquoi on ne peut adopter de normes dans une législation. Cela ne semble pas se produire au niveau provincial. Si vous lisez une des annexes, vous constaterez que nous avons des normes qui sont adoptées à diverses conditions: certaines le sont comme telles, d'autres avec une date précisée, d'autres sont adoptées en partie. Cela ne semble pas avoir causé de problème aux juristes des provinces, mais il arrive très souvent, dans nos discussions avec un ministre fédéral, que l'on nous demande comment on peut inclure une norme dans une législation. C'est difficile; il faut citer tout le document. Nous ne pouvons faire simplement allusion à une norme. Si nous le faisons, nous devons donner une date précise. Il semble donc se poser des questions théoriques à cet égard.

Le président: Cela dénote-t-il simplement une attitude d'évasion de la part du ministère?

M. Kean: Je ne crois pas. Je crois plutôt que les conseillers juridiques de ces ministères s'inquiètent vraiment et qu'ils abordent la question d'un point de vue théorique plutôt que pratique.

Le président: Vous avez cependant des conseillers juridiques qui peuvent défendre le contraire, n'est-ce pas?

M. Kean: Nous n'avons pas l'habitude d'impliquer nos propres conseillers juridiques dans une telle situation parce que nous offrons un service à un ministère particulier et que nous estimons que c'est à lui qu'il revient de convaincre ses propres juristes d'inclure ou non une norme dans une législation.

Le président: Vous vous trouvez tout simplement à dire que certains ministères adoptent une attitude très prudente, bureaucratique, qu'ils évitent de s'impliquer, qu'ils veulent tout faire et continuer à édifier leur empire.

M. Kean: Ce n'est pas ce que je voulais dire, monsieur.

Le président: Moi, oui.

M. Kean: Comme je le disais, nous avons parfois de la difficulté à les convaincre d'adopter une norme dans une législation. Je crois que certaines de leurs inquiétudes peuvent être authentiques. Nous ne croyons pas qu'ils essaient de s'édifier un empire ou qu'ils adoptent une attitude très bureaucratique. C'est tout simplement parce que de leur point de vue, ils voient des difficultés à incorporer dans une législation une norme volontaire élaborée par un organisme privé, alors que nous ne croyons pas que cela se produit au niveau provincial.

Le président: Pourquoi?

[Text]

Mr. Dymond: Of course, the technical staff is so much smaller at the provincial level and they have to work together through a consensus committee to achieve that larger input they need to write the standards.

Mr. Berger: May I just ask you a question on that point? You said the federal legal advisers sort of argue that they have to put the text of the standard into the legislation or the regulations, or refer to a specific date; in other words, the law cannot progress as the standard changes; that is why they have to refer to the specific date. Is that the reason?

Mr. Kean: That is one reason given. Again, at some of the provincial levels we have standards referenced without a date, and usually the current standard . . .

Mr. Berger: Is the one that applies.

Mr. Kean: . . . is the one that applies.

Mr. Berger: Okay; what I would like to know is has there ever been, in your experience with standards, a challenge to one of your standards that was referenced in any kind of legislation.

Mr. Kean: No, sir. We have been involved in a number of legal cases, directly ourselves and on behalf of some of the provincial and municipal regulations, but I have never had a situation where the actual form of the standard of reference was brought into issue.

Mr. Berger: And no private company prosecuted for failure to comply with the standard ever raised the argument that the standard was not specifically written into the legislation, or because the date was not referred to in the legislation it as invalid?

Mr. Kean: No case I know of.

I must indicate to you that we have had some success in some departments in recent years, and more departments are now referencing standards. I mentioned earlier the Department of Consumer and Corporate Affairs. They have, for instance, referenced the CSA standard for hockey helmets and face protectors. That is a straight reference to a CSA standard, without trying to rewrite the standard in legislation. We look at this as a progressive step.

The Chairman: Why did they come to you?

Mr. Kean: CSA had the expertise in this area, as far as developing standards for protection of athletes was concerned. One of our steering committees is concerned with this whole area of protection for athletes, whether it is football players, hockey, players, lacrosse players. Knowing we had this activity in hand, with the concern that was raised by the Canadian Amateur Hockey Association and also concern by medical people across the country about injuries from inadequate hockey helmets, they said we should have a standard . . .

The Chairman: I guess my question is simply this. Why is not every standard set through your broadly based consensus type of procedure?

[Translation]

M. Dymond: Bien sûr, le personnel technique est tellement plus restreint au niveau provincial et ces spécialistes doivent collaborer ensemble par le biais d'un comité général pour obtenir la contribution plus importante dont ils ont besoin pour rédiger les normes.

M. Berger: Puis-je vous poser une question à ce sujet? Vous avez déclaré que les juristes fédéraux prétendent en quelque sorte qu'ils doivent incorporer le texte de la norme dans la loi ou le règlement, ou parler d'une date précise. Autrement dit, la loi ne peut évoluer en même temps que la norme. C'est pourquoi ils doivent parler d'une date précise. Est-ce là la raison?

M. Kean: C'est est une. Dans certaines provinces, on parle de normes sans y ajouter une date. Habituellement, la norme courante . . .

M. Berger: Est celle qui prévaut.

M. Kean: . . . est celle qui prévaut.

M. Berger: Très bien. J'aimerais savoir si, d'après votre expérience des normes, on a déjà mis en doute une de vos normes citée dans n'importe quelle mesure législative.

M. Kean: Non, monsieur. Nous avons été impliqués dans un certain nombre d'affaires, directement et au nom de certaines provinces et municipalités, mais je n'ai jamais vu de situation où l'on a mis en question la forme même de la norme en question.

M. Berger: Et aucune compagnie à qui l'on a intenté des poursuites pour ne pas s'être conformée à la loi n'a jamais prétendu que la norme n'était pas incorporée précisément dans la législation, ou que la norme n'était pas valide parce que la date n'en était pas précisée dans la loi?

M. Kean: Pas à ma connaissance.

Je dois vous dire que nous avons connu du succès avec certains ministères depuis quelques années et il y en a de plus en plus qui incorporent des normes dans leurs mesures. J'ai parlé plus tôt du ministère de la Consommation et des Corporations. Il a par exemple incorporé les normes de l'ACNOR relatives aux casques protecteurs de hockey et aux visières. Le ministère a simplement fait un renvoi direct à la norme de l'ACNOR sans essayer de la rédiger de nouveau dans la mesure législative. Nous estimons qu'il s'agit là d'un progrès.

Le président: Pourquoi vous a-t-il demandé votre aide?

M. Kean: L'ACNOR possède l'expertise dans ce domaine, lorsqu'il est question d'élaborer des normes de protection des athlètes. Un de nos comités directeurs s'occupe de toute la question de la protection des athlètes, qu'il s'agisse de joueurs de hockey, de football ou de crosse. Sachant que nous nous occupons de ce domaine, et à la suite des inquiétudes soulevées par l'Association canadienne de hockey amateur ainsi que par les médecins à travers le pays au sujet des blessures subies par des joueurs de hockey à cause des casques inadéquats, le ministère a dit que nous devrions avoir une norme . . .

Le président: Ma question est tout simplement la suivante: pourquoi chaque norme n'est-elle pas établie selon votre façon de procéder qui bénéficie d'un consensus étendu?

[Texte]

Mr. Kean: I could not give you a definite answer on that, sir. We would hope people would see that our system could be used for their needs. I would think in that past individuals have seen fit to go their own routes for their own reasons.

• 1555

The Chairman: You have told us one reason, which is a flim-flam legal argument. What are the other reasons you are getting?

Mr. Kean: I think in some cases people start off developing a standard—and this could happen in a government department—without realizing there is a standards organization available for them to approach, or that the standards organization is prepared to take on that activity. One of our tasks in the last four or five years in particular has been trying to get our message across, with other standards organizations, to various government departments, letting them know we are here, we are available; make use of our services. I think a lot more has been achieved, particularly in the last five to ten years, than has been previously in this particular area.

The Chairman: How long does it take to develop a standard, typically?

Mr. Kean: It can vary. The average time it takes for a standard from the time we have a request right now to the time we have a published standard usually averages around two years. But we have some . . .

The Chairman: Would that be one reason why governments cannot wait—when safety becomes a hot political issue, you have to step in more quickly?

Mr. Kean: When safety becomes a hot political issue, we can move quicker. We have produced standards in three months. We did so in the case of seat-belts. We had a preliminary standard out from start to finish in three months. This is going back to 1968.

Mr. Dymond: The point, of course, is that by and large the provinces have been responsible for administering health and safety regulations. When they said there was an urgent need, we had to produce it—in the electrical safety area, medical, or a number of others. So there is the ability to produce a standard in a hurry, if it is needed.

Mr. Kean: One of the things which do take a long time, in most cases of writing standards, is that quite often these are not simple documents. If you are talking about a one or two-page standard, a standard, say, for a radiation symbol, that can be developed very quickly. If you are talking about something like the Canadian electrical code and you start to rewrite it, there is quite a bit of material to go through. Because the system we use is an open consensus system, we try to give everybody a democratic hearing, and to resolve particularly negative points of view does take time. You are also bringing together people from across the country; whether you have the meeting in Halifax or in Vancouver or Toronto, you

[Traduction]

M. Kean: Je ne pourrais vous donner de réponse précise là-dessus, monsieur. Nous espérons que les gens se rendront compte qu'ils peuvent avoir recours à notre système pour répondre à leurs besoins. Je suppose que dans le passé, certains ont jugé bon de prendre leurs propres moyens et qu'ils avaient leurs raisons.

Le président: Vous nous avez donné une des raisons, qui est un faux argument juridique. Quelles sont les autres raisons que l'on vous donne?

M. Kean: Je crois que dans certains cas, on commence à élaborer une norme—et cela pourrait se produire dans un ministère du gouvernement—sans se rendre compte qu'il existe une organisation de normalisation à laquelle on peut recourir, ou que celle-ci est disposée à se charger de cette tâche. Depuis quatre ou cinq ans, nous nous sommes particulièrement efforcés de faire passer notre message à d'autres organismes de normalisation ainsi qu'à divers ministères du gouvernement, pour leur faire savoir que nous existons et que nous sommes disponibles, qu'ils peuvent avoir recours à nos services. Je crois que l'on a réussi à faire beaucoup plus dans ce domaine, surtout depuis cinq à dix ans, que jamais auparavant.

Le président: Combien de temps faut-il en moyenne pour préparer une norme?

M. Kean: Cela varie. Entre le moment où l'on nous présente la demande et celui où la norme est publiée, il faut en moyenne à peu près deux ans. Nous avons cependant . . .

Le président: Serait-ce là une des raisons pour lesquelles les gouvernements ne peuvent attendre? Lorsque le problème de la sécurité devient une question politique de l'heure, vous devez agir plus rapidement?

M. Kean: Dans ce cas, nous pouvons agir plus rapidement. Nous avons produit des normes en trois mois. Nous l'avons fait dans le cas des ceintures de sécurité. Il nous a fallu trois mois pour publier nos normes préliminaires à partir de zéro. Cela remonte à 1968.

M. Dymond: En fait, ce sont surtout les provinces qui sont chargées de l'administration des règlements sur la santé et la sécurité. Lorsque celles-ci ont dit que le besoin était urgent, nous avons dû produire les normes requises, dans le domaine de la sécurité des appareils électriques, de la sécurité médicale ou dans certains autres. Nous pouvons donc, s'il le faut, produire une norme très rapidement.

M. Kean: Dans la plupart des cas de préparation de normes, une des choses qui prend beaucoup de temps, c'est qu'il s'agit bien souvent de documents complexes. Si vous parlez d'une norme d'une ou deux pages, sur un symbole de radiation, par exemple, il est possible de l'élaborer très rapidement. Si vous parlez par exemple du code canadien de l'électricité et si vous commencez à le refondre, il y a beaucoup de documentation à étudier. Comme le système que nous utilisons est celui du consensus général, nous essayons de donner à chacun la chance de se faire entendre et il faut du temps pour surmonter les objections particulièrement négatives. Vous vous trouvez aussi à réunir des gens de tous les coins du pays, que la réunion ait

[Text]

are bringing in people from across the country. The majority of these people are coming paid for by their own government departments, by their own industries, by their own companies, and to try to get volunteers to meet on a regular basis to hasten this progress towards developing a standard in a shorter time frame sometimes is impossible.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: A lot of our early recommendations, with the suggestions in our discussion paper, deal with the matter of consultation. Many government departments have come to us and stated they do consult with industry, and so on. Even from industry we have had some glowing examples of consultation with government. Yet you say to us that many departments, or some people in departments, may not realize you exist. They realize a standard exists, which would indicate their consultation is not as broad as you might think it is. It would seem to me you might be one of the first people they would go to, or at least that you would be on their list. Therefore, to use one of the chairman's favourite examples, if we were to propose a regulatory reform act and the first article in it were "Thou shalt consult with standards associations prior to writing your own regulations", would that be practical?

Mr. Kean: I think it would be.

Mr. Berger: If it was in legislation that they had to consult with standards associations, do you think that would increase the consultation?

Mr. Kean: It would certainly bring it front and centre to the individuals who might be concerned with using standards in legislation. If it went further, to use the concept that where possible they had to reference standards in legislation, where those standards existed and were suitable, then I think that would add even more to it.

• 1600

This concept of referencing standards in legislation is not a unique concept in Canada. I believe the Standards Council has already sent a brief to you in this area indicating that this has been brought up in international standards forums and also is a very popular concern in Europe: to try to make greater reference to the standards that exist in legislation rather than creating new ones. That type of language would certainly bring it to the forefront with any individual who might be involved in using the standard.

Mr. Berger: When the CGSB, Canadian General Standards Board, were before us, they indicated they had certain problems with federal departments which seemed to be more serious than the ones you have indicated. Is this perhaps because you are independent and they are more closely related to the federal government? Why would that be?

Mr. Kean: That may be. It may be that because they are part of the federal government other departments view them with a bit of caution. We have not had any great hindrance in

[Translation]

lieu à Halifax, à Vancouver ou à Toronto. La plupart de ces gens sont payés par leur ministère, leur industrie, leur compagnie et il est parfois impossible d'essayer de réunir des volontaires sur une base régulière pour essayer d'élaborer la norme en moins de temps.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Une foule de nos premières recommandations, ainsi que les suggestions contenues dans notre document de travail, portaient sur la question de la consultation. De nombreux ministères du gouvernement ont déclaré qu'ils consultent l'industrie, et ainsi de suite. Même l'industrie nous a donné quelques exemples éclatants de consultation avec le gouvernement. Vous nous dites cependant que de nombreux ministères, ou que certains fonctionnaires, ne réalisent peut-être pas que vous êtes là. Ils savent qu'il y a une norme, ce qui semblerait indiquer que leur consultation n'est pas aussi généralisée que vous pourriez le croire. Il me semble que vous devriez être un des premiers organismes auquel ils devraient s'adresser, ou du moins que vous devriez être inscrit sur leur liste. C'est pourquoi, pour reprendre un des exemples favoris du président, si nous proposons une loi sur la réforme réglementaire dont le premier article stipulerait que «Les associations de normalisation tu consulteras avant de rédiger tes propres règlements», cela serait-il pratique?

M. Kean: Je le pense.

M. Berger: Si la loi les obligeait à consulter les associations de normalisation, croyez-vous que cela augmenterait la consultation?

M. Kean: Cela mettrait sans aucun doute en situation les personnes qui pourraient être intéressées à utiliser des normes dans une législation. Si l'on allait plus loin et s'il fallait, dans la mesure du possible, utiliser des normes dans une législation, lorsque celles-ci existent et conviennent, je crois alors que cela serait encore plus utile.

Ce concept de l'incorporation de normes dans la législation n'est pas unique au Canada. Je crois que le Conseil des normes vous a déjà soumis à ce sujet un mémoire dans lequel il indique que cette question a été soulevée à l'occasion de réunions internationales sur les normes et que ce concept est très populaire en Europe. On s'efforce de se reporter davantage aux normes qui existent plutôt que d'en créer des nouvelles. Une telle solution ne manquerait certes pas de faire réfléchir quiconque pourrait utiliser la norme.

M. Berger: Lorsque l'Office des normes du gouvernement canadien a comparu devant nous, il a mentionné qu'il avait avec certains ministères fédéraux certains problèmes qui semblaient beaucoup plus graves que ceux que vous avez mentionnés. Est-ce peut-être parce que vous êtes indépendants et qu'ils sont plus étroitement liés au gouvernement fédéral? Quelle en serait la raison?

M. Kean: C'est possible. C'est peut-être parce qu'ils font partie du gouvernement fédéral que d'autres ministères sont sur leurs gardes. Nous n'avons pas eu beaucoup de difficulté à

[Texte]

working with the government. As a matter of fact, where we have made ourselves known to various government departments, we have been well received. I think the fact that we are now operating contract services for three or four federal government departments is indication of this.

One of the things we have to do on a continuous basis is visit these departments, because staff turn over, staff change, and needs change. We continually have to bring up to date the individuals in the various government departments on what CSA's capabilities are.

The Chairman: I think you are being a little easy on governments here, because in your Annex H-2, Safety Canada, dated August 1980, you have an article entitled "Governments Lax In Adopting CSA Standards". You say in your concluding paragraph:

Some governments are shirking their responsibility. That does not accord with what you have told me.

Mr. Kean: I just have one comment, then Mr. Dymond has a comment.

That is not a CSA publication. It is a publication put out by the Safety Council of Canada, and we appended it to show the concern some other people have about referencing standards in legislation.

The Chairman: Do you share their concern?

Mr. Kean: In a general sense, yes.

The Chairman: So governments are shirking their responsibility.

Mr. Kean: This particular comment here is on how at the provincial level we have one government adopting a standard which probably the government next to it is not adopting, so you move from province to province and you do not have uniform legislation right across the country; or certain governments not availing themselves of standards they might be able to use.

Mr. Dymond: I think the difference, Mr. Chairman, is that government departments will often take part in developing a standard, a very active role, and then when the standard is produced they back off; for one reason or another they will not adopt it.

The Chairman: Can you give us some examples of that? Is this one of them?

Mr. Dymond: Yes, that is exactly what they are talking about. The government departments helped to develop this standard, and once the standard was produced, then they backed off; they did not adopt . . .

The Chairman: What were the reasons given for backing off a standard developed by this process?

Mr. Kean: In this particular case we do not have the detail with us. We could probably find out what the detail was and present it to you.

Mr. Dymond: One of the reasons given to committees—if I could speak to it, because this has been asked—is the implementation. In other words, if they prepare a standard and the standard can be accepted in the community on a voluntary

[Traduction]

travailler avec le gouvernement. En fait, lorsque nous nous sommes fait connaître à divers ministères du gouvernement, nous avons été bien accueillis. Je crois que le fait que nous avons maintenant des contrats avec trois ou quatre ministères fédéraux le prouve.

Une des choses que nous devons faire régulièrement, c'est visiter ces ministères à cause du roulement et des changements de personnel, et de l'évolution des besoins. Nous devons constamment informer des fonctionnaires de divers ministères des capacités de l'ACNOR.

Le président: Je crois que vous y allez un peu trop doucement avec les gouvernements parce que dans votre annexe H-2, Sécurité Canada, datée d'août 1980, vous avez un article intitulé «Les gouvernements négligent d'adopter les normes de l'ACNOR.» Vous dites dans votre conclusion:

Certains gouvernements fuient leurs responsabilités. Cela ne concorde pas avec ce que vous venez de me dire.

M. Kean: J'ai une seule observation, puis M. Dymond en a une lui aussi.

Il ne s'agit pas d'une publication de l'ACNOR. Ce document a été publié par le Conseil canadien de la sécurité et nous l'avons ajouté à notre exposé pour vous indiquer l'intérêt que d'autres organismes manifestent à propos de l'incorporation des normes dans la législation.

Le président: Êtes-vous d'accord avec eux?

M. Kean: Généralement, oui.

Le président: Les gouvernements fuient donc leurs responsabilités.

M. Kean: Cette observation s'applique au niveau provincial où un gouvernement adopte une norme que son voisin n'adopte peut-être pas, ce qui fait que d'une province à une autre, il n'y a pas de législation uniforme à travers le pays. Il arrive aussi que certains gouvernements n'ont pas recours à des normes qu'ils pourraient peut-être utiliser.

M. Dymond: Je crois que la différence, monsieur le président, c'est que ces ministères du gouvernement participent souvent très activement à l'élaboration d'une norme et que lorsque celle-ci est publiée, ils font un pas en arrière. Pour une raison ou pour une autre, ils ne veulent pas l'adopter.

Le président: Pouvez-vous nous en donner des exemples? Est-ce que cela en est un?

M. Dymond: Oui, c'est exactement ce que veut dire le conseil. Les ministères du gouvernement ont aidé à élaborer cette norme et lorsque celle-ci a été publiée, ils ne l'ont pas adoptée.

Le président: Quelle raison a-t-on invoquée pour refuser d'adopter une norme ainsi élaborée?

M. Kean: Nous n'avons pas avec nous les détails de ce cas en particulier. Nous pourrions probablement les obtenir et vous les communiquer.

M. Dymond: Si vous me permettez de répondre, parce qu'on a posé cette question, la mise en œuvre a été une des raisons que l'on a donné aux comités. Autrement dit, si l'on prépare une norme que la communauté peut accepter volontairement,

[Text]

basis, they are not then faced with the need to implement the standard. If they decide to adopt the standard in regulation, then they have to bring in an enforcement process and effectively enforce their regulation. This is one reason they back off from adopting some standards in regulations.

Mr. Kean: This may not be the case with the specific one. That is why I made the reference if you wanted detail on this specific one, we could probably provide it for you.

The Chairman: I guess our concern as a committee is what use should we be making of these consensus standards you are seemingly adept at producing? What are the pitfalls? Why have governments not accepted them? Why are you not as effective as you would like to be?

Mr. Kean: I think by and large of all the standards we have produced, a vast majority of them have been adopted by government. A number of CSA standards were never intended to be adopted by government. Our purpose is to provide standards where there is a need. That need may not be from a regulatory point of view. We may have a request from an industry to develop a standard for them which has nothing to do with safety, it is a quality standard which they wish to have in a particular industry to upgrade their industry and which the industry is voluntarily going to apply to itself. There is no need for regulation. So just because we have a standard on the books, we are not advocating that it should be adopted in government.

• 1605

We want to stress that first of all there has to be a need. If you need a regulation and need a standard to back it up, fine; but we do not like to see standards adopted for the sake of adopting them. I think it would be wrong, because you would be imposing standards on people where industries which are already meeting those standards would not need any regulation. This is what Mr. Dymond was mentioning. Where the industry has already voluntarily moved into this area and meets a standard, then you would not have to adopt it.

Mr. Dymond: Because you then impose the cost of enforcement on top of that.

The Chairman: That involves deregulation, which would be reducing the burden on the private sector.

Mr. Kean: If you did not have a mandate in the first place, you would not have to deregulate it.

The Chairman: Yes.

Mr. Dymond: Actually, if governments do what they are doing, in a sense supporting development of a standard, trying to promote its acceptance and use on a voluntary basis, that is a form of deregulation, because they are not implementing it through a regulatory network.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: I wonder if you would mention the things that would be right for a consensus standard. Do you have any

[Translation]

on n'est donc pas obligé de la mettre en œuvre. Si l'on décide d'incorporer la norme dans un règlement, il faut alors implanter un processus de mise en œuvre et appliquer effectivement le règlement. Voilà pourquoi entre autres raisons les ministères refusent d'adopter certaines normes dans des règlements.

M. Kean: Cela n'est peut-être pas le cas avec la norme en question. Voilà pourquoi j'ai dit que si vous vouliez des renseignements détaillés là-dessus, nous pourrions probablement vous en fournir.

Le président: Je suppose que ce qui nous intéresse comme comité, c'est l'usage que nous pourrions faire de ces normes que vous semblez aptes à produire à la suite d'un consensus. Quelles sont les lacunes? Pourquoi les gouvernements ne les ont-ils pas adoptées? Pourquoi n'êtes-vous pas aussi efficaces que vous aimeriez l'être?

M. Kean: Je crois qu'une vaste majorité de toutes les normes que nous avons produites ont été adoptées par des gouvernements. Il y a un certain nombre de normes de l'ACNOR qui n'étaient jamais destinées à être adoptées par un gouvernement. Notre rôle est de fournir des normes lorsqu'en a besoin. Il se peut que l'on n'en ait pas nécessairement besoin pour un règlement. Il se peut qu'une industrie nous demande d'élaborer une norme qui n'a rien à voir avec la sécurité, une norme de qualité qu'elle veut avoir pour améliorer son produit et qu'elle est prête à appliquer volontairement elle-même. Un règlement n'est pas nécessaire dans ce cas. Nous n'affirmons pas que le gouvernement devrait adopter une norme simplement parce qu'elle existe.

Nous voulons insister sur le fait qu'il doit tout d'abord y avoir un besoin. Si vous avez besoin d'un règlement et d'une norme à l'appui, très bien. Nous ne voulons cependant pas voir des normes adoptées pour le bon plaisir. Cela serait mauvais parce que vous vous trouveriez à imposer des normes lorsque les industries qui y satisfont déjà n'auraient pas besoin de règlement. Voilà ce que veut dire M. Dymond. Lorsque l'industrie a déjà décidé volontairement de satisfaire à une norme, vous n'êtes alors pas obligé de l'adopter.

M. Dymond: Parce que vous vous trouvez alors à y ajouter le coût de la mise en application.

Le président: Cela implique la déréglementation, ce qui réduirait le fardeau imposé au secteur privé.

M. Kean: Si vous n'avez pas de mandat au départ, il n'est pas nécessaire de déréglementer.

Le président: En effet.

M. Dymond: En fait, si les gouvernements agissent comme ils le font, s'ils appuient en un sens l'élaboration d'une norme et essaient d'en promouvoir l'acceptation et le respect volontaire, c'est là une forme de déréglementation parce qu'ils ne sont pas obligés d'appliquer cette norme par voie de réglementation.

Le président: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: J'aimerais que vous nous mentionniez ce qui conviendrait à une norme établie à la suite d'un consensus.

[Texte]

bounds? Is there any definition of what would be right for a consensus standard?

Mr. Kean: You can literally write a consensus standard for any product, any process, any practice or service. I do not think there is any limit you could place on it. You may want to place a limit on what type of standards you might adopt in a regulation, but as far as writing the standard itself is concerned, there is no limit.

I think you have to justify why you might need a standard in the first place. We have had cases where people have asked us to develop standards; then on looking into it, even where these standards might be needed for voluntary use, there was really no need.

We had one classic example a few years ago in the plumbing industry. Plumbing authorities across the country were requiring standards, particularly as new materials came on the market: plastics were used for traditional porcelains, chinaware, cast iron, things like that. When plastics came out a lot of the plumbing inspectors felt threatened. They could not recognize what the product was all about. So they had CSA write, in conjunction with the industry, a number of standards. We came along with standards for plastic pipe for various uses; we came along with standards for plastic bath-tubs, plastic toilets; and then someone got the idea there should be a standard for plastic toilet seats. When the industry looked into this, it said, well, really, why do you need a standard? It just got caught up in the general sort of thing. Not to use a pun, we did sit down on the problem, looked into it, and found they did not really need the standard, so why spend the time and effort? It sounded like a good idea. There actually were some toilet seats, apparently, which turned up on the market and they were broken and they were shoddy; but not to the extent that you needed a standard.

So although you can use the standards mechanism to write on any product or any process, I think you have to use it cautiously, even when it has been developed for voluntary use. It takes time and effort to write that standard, and unless it is going to be of practical use, you should not start that process.

Mr. MacLellan: I guess your boards of directors are mostly made up of corporate officers. I think one gentleman was from the University of Saskatchewan.

Mr. Kean: Out of 24 directors, 12 are from industry in general. The rest are of a variety. We have academics. We have a member from the federal government. We have two provincial assistant deputy ministers on it. So we have a variety of people on our board.

Mr. MacLellan: Do you have any from the consumer groups, though?

Mr. Kean: The gentleman from Saskatoon, Dr. Olley came on our board representing the Consumers Association of Canada: He has been quite heavily involved on their executive

[Traduction]

Avez-vous des limites? Y a-t-il une définition de ce qui conviendrait à une norme établie à la suite d'un consensus?

M. Kean: Il est littéralement possible de rédiger une norme pour n'importe quel produit, procédé, pratique ou service. Je ne crois pas qu'il y ait de limite. Il est possible de limiter le genre de norme que l'on peut incorporer dans un règlement, mais en ce qui concerne la rédaction de la norme même, il n'y a aucune limite.

Je crois qu'il faut d'abord justifier la nécessité d'une norme. Il nous est arrivé que des gens nous demandent d'élaborer des normes. Puis, après examen, nous en sommes venus à conclure que ce n'était pas vraiment nécessaire même lorsque ces normes pouvaient servir à un usage volontaire.

Nous avons eu un exemple classique il y a quelques années dans l'industrie de la plomberie. L'industrie de la plomberie de tous les coins du pays voulait avoir des normes, surtout avec l'arrivée de nouveaux matériaux sur le marché; les plastiques remplaçaient la porcelaine traditionnelle, la faïence, la fonte et ainsi de suite. Lorsque les plastiques sont arrivés sur le marché, un grand nombre des inspecteurs de plomberie se sont sentis menacés. Ils étaient incapables de reconnaître le produit. Ils ont donc demandé à l'ACNOR de rédiger une série de normes en collaboration avec l'industrie. Nous avons donc établi des normes pour les tuyaux de plastique destinés à divers usages, pour les baignoires et les toilettes en plastique. Quelqu'un s'est alors dit qu'il faudrait peut-être une norme pour les sièges de toilette en plastique. Lorsque l'industrie a étudié la question, elle s'est demandé pourquoi on avait besoin d'une norme. Sans jeu de mots, nous nous sommes étendus sur le problème pour l'étudier et constater finalement que l'industrie n'avait pas vraiment besoin d'une norme. Pourquoi donc y consacrer le temps et l'effort nécessaires? Cela avait l'air d'une bonne idée. Il semble qu'il y ait eu en fait des sièges de toilette qui ont fait leur apparition sur le marché, qui étaient brisés et de fabrication douteuse. La situation n'était cependant pas assez grave pour nécessiter une norme.

Ainsi, même si l'on peut rédiger une norme sur à peu près n'importe quel produit ou procédé, j'estime qu'il faut être très prudent même lorsqu'une norme a été établie à des fins volontaires. Il faut du temps et de l'énergie pour préparer une telle norme et si celle-ci ne sert à aucune fin pratique, il faut éviter d'entreprendre le travail.

M. MacLellan: Je suppose que vos conseils d'administration sont constitués surtout de dirigeants de compagnies. Je crois qu'un des membres du conseil provenait de l'Université de la Saskatchewan.

M. Kean: 12 des 24 directeurs proviennent de l'industrie en général. Les autres proviennent de toutes sortes de sphères d'activité. Nous avons des universitaires, un fonctionnaire fédéral, deux sous-ministres adjoints provinciaux. Notre conseil d'administration est donc constitué de toutes sortes de gens.

M. MacLellan: Y a-t-il des représentants de groupes de consommateurs?

M. Kean: Le Dr Olley de Saskatoon représente l'Association canadienne des consommateurs à notre conseil d'administration. Il a été membre très actif de leur exécutif et vient tout

[Text]

and just completed an assignment with them running their second annual product safety testing conference. So he is our consumer representative on the CSA board of directors.

Mr. MacLellan: Do you think that is enough to have to look after the consumer interest?

Mr. Dymond: We just did a tally. We have 100 technical committees which have consumer representation on them at the present time. This compares with two years ago, when we had 50 committees with consumer representation. So we are gradually making sure every one of our technical committees dealing in consumer areas has fully qualified consumer representation. There is a difficulty, of course, because to put a consumer in a technical committee, we have to give him or her the back-up to allow this person to be really effective. We have improved our resources in this area, providing staff training and back-up to consumer representatives so they are comfortable sitting on technical committees.

• 1610

We also have the consumer advisory panels mentioned in the report, which are working very well. That is another major feedback loop for consumer input into standards.

Mr. Kean: The Board of Directors of CSA does not get involved in any technical details. You never know how many people on the board are enough; 24 people seems to be an adequate mix, and when we look at all the industries in Canada, we try to get, generally speaking, one from every major industry as well as the various provincial and federal government levels. Right now with the one consumer representative—we actually say we have three, because we have two other people who are retired and one is from the academic field, and that individual would be classified as a consumer in the broad sense.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

You seem to be fairly heavy in your emphasis on referencing standards into legislation. The CGSB in their presentation to us talked a lot more about voluntary standards. Is there any difference in your approach in general?

Mr. Kean: For one reason, we tend to be involved in a lot of standards which have to do with health and safety; I think more so than CGSB is. Their background has come out of purchasing standards, and they tend to be not so much involved in the safety and health area.

On referencing standards in legislation, if you can have a standard adopted by an industry, adopted by a producing group, without having to go into legislation, I think it is the ideal way to go. This has happened in some cases. Again going back to the plumbing industry, we had a standard several years ago for copper pipe. It was going to be caught up in legislation. All of a sudden the industry realized there were only about three or four manufacturers of that pipe in Canada;

[Translation]

juste de terminer une affectation spéciale dans le cadre de leur deuxième conférence annuelle d'essai de la sécurité des produits. Il représente donc les consommateurs au conseil d'administration de l'ACNOR.

M. MacLellan: Croyez-vous que cela soit suffisant pour s'occuper des intérêts des consommateurs?

M. Dymond: Nous venons de procéder à un inventaire. Nous avons 100 comités techniques où les consommateurs sont représentés à l'heure actuelle. Il y a deux ans, ce nombre était de 50. Nous nous assurons donc graduellement que chacun de nos comités techniques qui ont affaire aux consommateurs compte un représentant qualifié des consommateurs. Il y a bien sûr un problème parce que, pour nommer un consommateur à un comité technique, il faut lui accorder l'appui nécessaire pour qu'il soit vraiment efficace. Nous avons amélioré nos ressources dans ce domaine en assurant aux représentants des consommateurs des services de formation et de soutien qui leur permettent de siéger sans complexe aux comités techniques.

Nous avons aussi les comités consultatifs de consommateurs dont il est question dans le rapport et qui fonctionnent très bien. Il s'agit là d'un autre moyen important qui permet aux consommateurs d'avoir leur mot à dire sur la question des normes.

M. Kean: Le conseil de direction de l'ACNOR ne s'occupe pas des détails techniques. On ne sait jamais combien il suffit d'avoir de personnes au conseil. 24 personnes, cela semble constituer un mélange adéquat, mais compte tenu de toutes les industries du Canada, nous essayons règle générale d'avoir un représentant de chacune des grandes industries ainsi que des divers niveaux des gouvernements fédéral et provinciaux. A l'heure actuelle, avec le représentant des consommateurs—nous disons en réalité que nous en avons trois parce que nous avons deux autres retraités et une autre personne du secteur universitaire qui pourraient être considérés comme consommateurs dans le sens général du mot.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Vous semblez insister assez considérablement sur l'inclusion de normes dans la législation. Dans son mémoire, l'ONGC a parlé beaucoup plus de normes volontaires. Y a-t-il une différence dans votre approche en général?

M. Kean: Pour une raison quelconque, nous semblons nous occuper beaucoup de normes relatives à la santé et à la sécurité, beaucoup plus que l'ONGC à mon avis. Il doit sa création aux normes d'achat et il n'a pas tendance à s'occuper tellement du domaine de la santé et de la sécurité.

En ce qui concerne l'inclusion de normes dans la législation, j'estime que l'idéal serait qu'une industrie ou un groupe de producteurs adoptent une norme sans qu'il soit nécessaire de recourir à la législation. Cela s'est produit dans certains cas. Si l'on revient à l'industrie de la plomberie, nous avons il y a plusieurs années une norme relative aux tuyaux de cuivre. Elle était sur le point d'être incluse dans une mesure législative. L'industrie a soudain réalisé qu'il n'y avait que trois ou quatre

[Texte]

there was very little importing. They all met the standard; so why have to adopt legislation? Using our advisory council, the industry group sat down, they thrashed this out, and as a result it was felt they did not have to adopt that particular legislation.

However, when you start to get a lot of manufacturers within Canada, and then add in manufacturers exporting into our market, then the problem becomes a bit difficult, because you can sometimes get a small Canadian-based industry to agree voluntarily to standards, but you cannot guarantee the stuff coming in from offshore is going to meet those standards. This is where you really need reference in legislation: so everybody is facing the same particular mode of operation; you do not have Canadian manufacturers having to meet the standards so-called voluntarily and then foreign manufacturers dumping their products on the market without having to meet those standards. The legislation tends to prevent this.

But by all means, if we can get away with having the standards adopted without legislation, I think that is the best route. As Mr. Dymond has already indicated, every time a government adopts even a standard in legislation, they have to think about how they are going to enforce that particular standard; how they are going to look after the administration of it.

Mr. Berger: The CGSB has said it was basically involved in—what area was it? Their origin came from . . . ?

Mr. Kean: Their origin came out of purchasing. I forget their original name. They were set up in the 1930's to provide standards whereby the government could purchase certain goods and articles.

Mr. Dymond: I think the point about the CSA thrust is the main thrust has been in health and safety areas, and in these areas you are naturally involved with regulations.

The Chairman: You have set standards which are famous throughout the electrical industry. All appliances sold in Canada have CSA approval, do they not?

Mr. Kean: Virtually all of them, yes.

The Chairman: Some government adopted those standards by reference?

Mr. Kean: That is correct. Electrical safety is vested in the provinces, and the provinces have adopted the Canadian Electrical, both Parts I and Part II, Part I being the installation part of the code and Part II all the various individual product standards. Most of the provinces have gone beyond that and said not only must you meet the standards, the products must be approved. They quite often define "approved" as being acceptable to the local authority having jurisdiction in the province or certified by CSA.

The Chairman: Does "certified by CSA" mean you get a CSA sticker on it?

Mr. Kean: That is correct—as evidence of the certification.

[Traduction]

fabricants de tuyaux de cuivre au Canada et que l'on en importait très peu. Tous les fabricants ont adopté la norme. Pourquoi alors adopter une mesure législative? Par le biais de notre conseil consultatif, les représentants de l'industrie se sont réunis, ont débattu la question pour finalement conclure qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une telle mesure législative.

Cependant, lorsque le nombre des fabricants au Canada commence à augmenter, et qu'on y ajoute ensuite les fabricants qui exportent chez nous, le problème se complique un peu parce que l'on peut parfois obtenir qu'une petite industrie canadienne adhère volontairement à certaines normes, mais on ne peut garantir que les importateurs feront de même. C'est là un cas où l'inclusion dans la législation est vraiment nécessaire, afin que chacun soit confronté à la même situation, et qu'on n'ait pas des fabricants canadiens qui soient obligés d'adhérer à la norme de façon prétendument volontaire, puis des fabricants étrangers qui procèdent au dumping de leurs produits au Canada sans être obligés de respecter ces normes. La législation tend à prévenir une telle situation.

J'estime cependant que la meilleure façon de procéder est de faire adopter les normes sans recourir à la législation. Comme M. Dymond l'a déjà indiqué, chaque fois qu'un gouvernement adopte même une seule norme dans une mesure législative, il doit se demander comment il va l'appliquer et comment il va l'administrer.

M. Berger: L'ONGC a déclaré qu'il s'occupait essentiellement de—de quel domaine s'agissait-il? L'office est issu de . . .

M. Kean: Du domaine des achats. Je ne me rappelle pas son nom d'origine. Il a été créé au cours des années 1930 afin d'établir des normes relatives aux biens et articles achetés par le gouvernement.

M. Dymond: Je crois que l'ACNOR s'est occupé surtout des domaines de la santé et de la sécurité ou il faut naturellement des règlements.

Le président: Vous avez établi des normes qui sont réputées à la grandeur de l'industrie de l'électricité. Tous les appareils vendus au Canada sont approuvés par l'ACNOR, n'est-ce pas?

M. Kean: A peu près tous, en effet.

Le président: Certains gouvernements ont adopté ces normes en les incluant dans une législation?

M. Kean: C'est juste. Les provinces sont responsables de la sécurité en matière d'électricité et elles ont adopté les Parties I et II du Code canadien de l'électricité. La Partie I concerne l'installation et la Partie II comporte toutes les normes relatives aux divers produits. La plupart des provinces sont allées plus loin en affirmant non seulement qu'il fallait satisfaire aux normes, mais aussi que les produits devaient être approuvés. Elles définissent très souvent le mot «approuvé» comme étant acceptable pour les autorités locales compétentes de la province ou certifié par l'ACNOR.

Le président: L'expression «certifié par l'ACNOR» signifie-t-elle que vous fixez un sceau de l'ACNOR sur l'appareil?

M. Kean: En effet—comme preuve de la certification.

[Text]

• 1615

The Chairman: So no imports—that is the way you get around imports: by having it adopted by reference.

Mr. Kean: That is right.

The Chairman: And all 10 provincial governments have done that.

Mr. Kean: Not exactly the same, but all provincial governments are now looking for the CSA mark on electrical goods sold in their provinces. But the actual wording in each of the provinces tends to differ.

An hon. Member: You mean the legislation.

Mr. Kean: The legislation differs.

The Chairman: Do you get any complaints from importers that CSA standards are too high and they are designed only to protect inefficient Canadian producers?

Mr. Kean: Not the latter part. We get the first part, that Canadian standards sometimes tend to be too high. It is hard to evaluate this, because if you take a group of standards from any two countries, you will find some are higher and some are lower in comparison. In some cases, the standards developed in two adjoining countries, the U.S. and Canada, have been developed from a different point of view, and we may have come up with different answers to the same problem. Neither answer is incorrect, but it does cause a different type of design for a particular manufacturer.

The Chairman: Japanese televisions, for example: you have different standards for getting them into Canada and into the U.S. The Japanese producer has to produce different models for those markets.

Mr. Kean: That is correct. But by and large, in the television field the standards are pretty well harmonized. We tend to work very closely with our counterparts south of the border. We have access to all their technical committees. They have access to all of ours. We make sure each is aware of each other's activities. We can attend any one of their committees and they have the right to attend ours. Deliberately, particularly in the past decade, we have sat down with some of their committee and tried to resolve some of our differences.

The Chairman: What are you doing in international harmonization of standards?

Mr. Kean: We are working with the Standards Council of Canada, both in the ISO, the International Organization for Standardization, which covers everything outside the electrical field, and the IEC, the International Electrotechnical Commission, which covers specifically products in the electrical field. Canada is represented in both those organizations. Where CSA, either through our members or through our staff, has been asked to provide representatives, we do. We also, of course, have a network of agencies around the world which are working specifically for CSA, testing, inspecting products which are destined for the Canadian market.

[Translation]

Le président: Il n'y a donc pas d'importation—c'est ainsi que vous vous occupez du problème des importations: en faisant adopter la certification par référence.

M. Kean: C'est juste.

Le président: Et les gouvernements des dix provinces l'ont fait.

M. Kean: Pas exactement la même chose, mais tous les gouvernements provinciaux vérifient si le sceau de l'ACNOR est inscrit sur les produits électriques vendus dans la province. Cependant, la formulation réelle tend à différer dans chaque province.

Une voix: Vous voulez dire la législation.

M. Kean: En effet.

Le président: Y a-t-il des importateurs qui se plaignent que les normes de l'ACNOR sont trop sévères et ne sont conçues que pour protéger des producteurs canadiens inefficaces?

M. Kean: Pas sur la dernière partie de votre question. On se plaint que les normes canadiennes ont parfois tendance à être trop sévères. C'est difficile à évaluer, parce que si vous prenez un groupe de normes de deux pays différents, vous constaterez que certaines sont plus sévères et que d'autres le sont moins. Dans certains cas, les normes élaborées dans deux pays voisins, le Canada et les États-Unis, l'ont été d'un point de vue différent et il se peut que nous devions trouver des réponses différentes pour le même problème. Il n'y a aucune des deux réponses qui est mauvaise, mais elles imposent une conception différente à un manufacturier en particulier.

Le président: Les téléviseurs japonais, par exemple: les normes d'importation sont différentes au Canada et aux États-Unis. Le producteur japonais doit produire des modèles différents pour ces marchés.

M. Kean: C'est exact. Règle générale, cependant, les normes sont assez uniformisées dans le domaine de la télévision. Nous avons tendance à collaborer très étroitement avec nos homologues d'outre-frontière. Nous avons accès à tous leurs comités techniques et vice-versa. Nous nous assurons que chacun est au courant des activités de l'autre. Nous pouvons assister aux délibérations de tous leurs comités et vice-versa. Nous avons fait des efforts délibérés, surtout au cours de la dernière décennie, pour rencontrer certains de leurs comités et essayer d'éliminer certaines différences.

Le président: Que faites-vous dans le domaine de l'uniformisation internationale des normes?

M. Kean: Nous travaillons avec le Conseil des normes du Canada, avec l'ISO, c'est-à-dire l'Organisation internationale de standardisation, qui s'occupe de tout à l'exception du domaine de l'électricité, et avec la CEI, la Commission électrotechnique internationale qui s'occupe spécialement des produits dans le domaine de l'électricité. Le Canada est représenté à ces deux organismes. Lorsqu'on demande à l'ACNOR, par l'entremise soit de ses membres, soit de son personnel, d'envoyer des représentants, nous le faisons. En outre, nous avons bien sûr à travers le monde un réseau d'agences qui travaillent spécifiquement pour l'ACNOR, c'est-à-dire qui procèdent à

[Texte]

We have been criticized by some of our own manufacturers in that regard, because we have tended to be fair with any product regardless of where it is made. We have gone to other countries and set up agencies so a manufacturer in that area can have his product tested in that particular area before it is shipped to Canada. We have done it from a more selfish point of view: we want to make sure that before that product leaves that particular area, it in fact does meet our standard, because if our mark is on it we do not want it to arrive in the Canadian marketplace and find that for some reason it is substandard and it has to be recalled.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Have you received any criticism of the fact that the consensus principle is basically regulatory control at the lowest common denominator?

Mr. Kean: I am not sure I follow the question.

Mr. Berger: In other words, that by working through a consensus system, you are basically going to have the bare minimum in your standards, as opposed to standards which would basically set a higher standard?

Mr. Kean: I think I understand you. That criticism has come up in some areas, and this is why where we know the standard is to be designed to look after a safety or health problem, and we know it may be referenced in legislation, we try to get those involved in the referencing of the standard, the legislators to sit on the committees, so their wishes are met. Granted, when you are dealing with 10 provinces sometimes one province may not agree with the others and you have to have compromise; and in any situation where you have a compromise, sometimes you may not come up with an ideal solution. But we feel sometimes the ideal solution may not be the practical solution.

You are trying to provide safety for the general public, not safety for a narrow segment of the public. This is a danger when you have one individual or one group able to set a standard. They may set it at too high a level, so you may have provided a level of protection which only a few can afford.

Mr. Dymond: Just to add to that point, the fact that the consumers and the government regulators and the rest of the people are on the committee ensures that whatever minimum level you do strike is one that is acceptable, as a minimum.

• 1620

Mr. Kean: The reverse criticism of what we usually get is that we set the standard too high, and this is what the chairman just indicated. There is always a danger of this. And this is one of the benefits we are now finding with our consumer advisory panel. Most people, I think, think the consumer advisory panels ask for more and more. We sometimes find our consumer advisory panels ask for less.

[Traduction]

l'essai et à l'inspection de produits destinés au marché canadien.

Certains de nos fabricants nous ont critiqués à ce sujet parce que nous avons tendance à être justes avec n'importe quel produit, peu importe sa provenance. Nous avons créé des agences dans d'autres pays afin de permettre à des fabricants de ceux-ci d'y faire vérifier leurs produits avant de les expédier au Canada. Nous l'avons fait bien plus par égoïsme: nous voulons nous assurer qu'avant même de quitter le pays d'origine, le produit en question satisfait à nos normes parce que si nous y appliquons notre sceau, nous ne voulons pas qu'il arrive sur le marché canadien et que l'on constate pour une raison ou pour une autre qu'il ne satisfait pas aux normes et qu'il faut le rappeler.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Avez-vous été la cible de critiques à cause du fait que le principe du consensus est essentiellement un contrôle réglementaire ramené à son dénominateur commun le plus bas?

M. Kean: Je ne suis pas sûr de comprendre la question.

M. Berger: Autrement dit, en appliquant un système de consensus, vous trouvez-vous essentiellement à inclure le strict minimum dans vos normes comparativement à des normes qui fixeraient essentiellement un niveau plus élevé?

M. Kean: Je crois savoir ce que vous voulez dire. On nous a critiqué ainsi dans certains domaines et c'est pourquoi lorsque nous savons que la norme doit être conçue pour régler un problème de santé ou de sécurité, et qu'elle risque peut-être d'être incluse dans une législation, nous nous efforçons d'obtenir que ceux qui s'occupent de l'inclusion de la norme, c'est-à-dire les législateurs, siègent aux comités afin que l'on puisse satisfaire à leurs désirs. J'admets que lorsque l'on traite avec une dizaine de provinces, il se peut parfois qu'une ne soit pas d'accord avec les autres. Il faut alors faire des compromis. Dans toute situation de compromis, on risque parfois de ne pas avoir la solution idéale. Nous estimons cependant qu'il se peut parfois que la solution idéale ne soit pas pratique.

On essaie d'assurer la sécurité du public en général et non d'un groupe limité de celui-ci. C'est là un danger lorsqu'il y a une personne ou un groupe qui peut fixer une norme. Ceux-ci peuvent rendre la norme trop sévère, ce qui fait que le niveau de protection n'est accessible qu'à quelques-uns.

M. Dymond: J'ai juste un petit mot à ajouter là-dessus. Le fait que les représentants des consommateurs, des organismes gouvernementaux de réglementation et du reste de la population fassent partie du comité assure que peu importe le niveau minimum sur lequel on s'entend, celui-ci est au moins acceptable comme minimum.

M. Kean: On nous reproche habituellement le contraire, c'est-à-dire de fixer des normes trop élevées et c'est ce que le président vient tout juste de mentionner. Il y a toujours ce danger. C'est là un des avantages que nous découvrons à l'heure actuelle à notre conseil consultatif des consommateurs. La plupart des gens pensent à mon avis que les comités consultatifs de consommateurs en demandent toujours de plus

[Text]

We had a case about a year ago where our own technical people felt with built-in ovens, which normally do not have any protective sides because they are built in, we should now start to provide protective metal sides, because in newer house construction you do not normally have a dividing wall between the kitchen cabinets and the built-in oven. People putting pots on the shelves could interfere with the wiring. I think our people were very proud of the fact that we were going to add on this safety feature. They brought this concept before the consumer advisory panel and one astute consumer said, well, how much is that going to cost? The answer was that the end product—probably \$30. The panel said we feel it is unfair to impose another \$30 cost just to protect in a very few instances. Education is probably better to let people know if they have built-in ovens, they should not be piling things up against them. So here is a case where the consumer advisory panel is saying perhaps you are going too far.

That is the biggest problem. Sometimes we have new ways of questioning the importers, and we do get criticized sometimes for having standards at too high a level.

The Chairman: Referring to this whole question of enforcement, how many of the standards you have set are enforced on a voluntary basis, and how many by some form of positive law?

Mr. Dymond: Off the top of my head, I would suggest 60 per cent—two-thirds, say—would be through enforcement in one way or the other, in law, and the other third through voluntary adoption. The reason I suggest the two-thirds is that many CSA standards are written to be referenced in building codes and building regulations, and there are, of course, all the electrical standards—there are over 200 electrical safety standards. If you add them up, it is probably close to 60 per cent, maybe two-thirds, of our total content—and again, because they deal with the subjects of safety and health.

The Chairman: Are there a lot of conflicts among the various provincial jurisdictions over standards?

Mr. Dymond: There are some disagreements in committees, but they always reach a consensus.

The Chairman: On the setting of the standard?

Mr. Dymond: Yes. What they may do afterwards—and this is a case in the Canadian Electrical Code—is they may go back and exempt certain clauses in the code and say that for purposes of a particular province the following rule will apply.

The Chairman: We have very different building codes for each province in Canada, do we not?

Mr. Kean: That is correct. The Building Code was not written as a CSA standard. It was written on a different basis. If we had been involved in writing the Building Code we would have included a regulatory person from each province. I think

[Translation]

en plus. Nous constatons parfois que nos comités consultatifs demandent moins.

Nous avons eu un cas il y a environ un an où nos propres spécialistes estimaient que les fours encastrés, qui n'ont habituellement pas de côtés protecteurs parce qu'ils sont encastrés, devraient désormais comporter des côtés métalliques protecteurs parce que dans les maisons neuves, il n'y a habituellement pas de cloison de séparation entre les armoires de cuisine et le four encastré. On risque de toucher aux fils en déposant des casseroles sur les tablettes. Je crois que nos spécialistes étaient très fiers du fait qu'ils allaient permettre l'addition de ce dispositif de sécurité. Ils ont saisi le comité consultatif de consommateurs de ce concept et un consommateur astucieux leur a demandé combien cela coûterait. On lui a répondu que cela ajouterait probablement \$30 au coût du produit fini. Le comité a déclaré qu'il ne croyait pas juste d'augmenter le coût du produit de \$30 uniquement pour assurer une protection dans quelques rares cas. Il est probablement préférable de recourir à l'information pour que les gens sachent que s'ils ont des fours encastrés, ils devraient éviter d'y appuyer un tas de trucs. Voilà donc un cas où le comité consultatif de consommateurs a dit que nous allions peut-être trop loin.

C'est là le plus gros problème. Nous avons parfois de nouvelles façons de questionner les importateurs et l'on nous critique parfois en disant que nos normes sont trop sévères.

Le président: Pour revenir à toute cette question de l'application, combien de vos normes sont mises en œuvre de façon volontaire et combien le sont par le biais d'une loi positive?

M. Dymond: De mémoire, je dirais que 60 p. 100 de nos normes—les deux tiers, disons—sont appliquées par le biais d'une loi et que les autres sont adoptées volontairement. Je dirais les deux tiers parce qu'un grand nombre de normes de l'ACNOR sont destinées à être incluses dans des codes du bâtiment et des règlements de construction et il y a bien sûr toutes les normes relatives à l'électricité. Il y a plus de 200 normes de sécurité relatives à l'électricité. Si vous en faites le total, elles représentent probablement 60 p. 100, peut-être les deux tiers, de toutes nos normes. Là encore, c'est parce qu'elles portent sur la santé et la sécurité.

Le président: Y a-t-il de nombreux conflits entre les diverses compétences provinciales au sujet des normes?

M. Dymond: Il y a quelques désaccords en comité, mais on parvient toujours à un consensus.

Le président: Sur l'établissement de la norme?

M. Dymond: Oui. Ce que les provinces peuvent faire par après—et c'est le cas du Code canadien de l'électricité—c'est qu'elles peuvent omettre certaines dispositions du code et affirmer qu'aux fins d'une province en particulier, une telle règle va s'appliquer.

Le président: Nous avons des codes du bâtiment très différents pour chaque province du Canada, n'est-ce pas?

M. Kean: En effet. Le Code du bâtiment n'est pas une norme de l'ACNOR. Il a été préparé sur une base différente. Si nous avions participé à la préparation du Code du bâtiment, nous aurions demandé à un spécialiste de la réglementation de

[Texte]

if the Building Code had done that, they would have had a greater acceptance of that particular document, because the building people have felt they have been divorced, in some cases, from the writing of that document. I think that is changing now and more people from the provincial area are taking part in the development of the future editions of the Building Code. I think that has been the biggest problem in that document in the past.

The Chairman: I gather just from what you have said that where you have a fairly small Canadian industry, voluntary adherence to a standard is quite acceptable.

Mr. Kean: Provided you do not have a lot of imports as well.

The Chairman: Okay. But in any other area you need some type of positive law to enforce that standard.

Mr. Dymond: It is the other way around. The enforcement comes because of safety and health legislation in the provinces. In other words, the enforcement is imposed by legislation which has been on the books in the different provinces.

The Chairman: Mr. MacLellan has a point here.

Mr. MacLellan: Yes, I was looking at the issue of *Safety Canada*, in annex H-2, where it says:

Therefore, although 900 CSA standards exist, few of these must be followed as most governments do not make them mandatory.

Mr. Kean: That is not a correct statement.

Mr. Dymond: That is an incorrect statement. If I could just clarify that briefly, the experience the people who wrote this article have had, I think, is in the occupational safety and health area, and in that area it is true there is much yet to be done at both the provincial level and the federal level in using standards as a base of regulation in the work place. But outside the occupational safety and health area, the track record is very good. It should not read "although 900 CSA standards exist, few of these must be followed." It should read something like "although 50 or 100 standards exist in the field of occupational health and safety, few have been adopted—because that is one area which has been a bit of a problem.

• 1625

The Chairman: Looking ahead, do you envisage we will have many voluntary standards, as opposed to adopted-by-reference standards?

Mr. Kean: I think you will have probably just about the same balance as we have now, because there will always be a need for voluntary standards. For instance, a good example is one we are working with now, the Canadian Kitchen Cabinet Association. We have a standard certification program for kitchen cabinets. There is very little to do with safety in this aspect. This is a quality-type standard, which the industry is hoping all members of their industry will voluntarily follow. I cannot see any need for legislating...

[Traduction]

chaque province de participer à nos travaux. Si l'on avait fait cela dans le cas du Code du bâtiment, celui-ci aurait été accepté de façon plus générale parce que les gens de la construction se sont sentis un peu exclus dans certains cas de la préparation de ce document. La situation évolue maintenant et un nombre croissant de représentants provinciaux participent à la préparation des éditions futures du Code du bâtiment. Je crois que cela a été le plus gros problème pour ce document dans le passé.

Le président: Je conclus de vos propos que lorsque vous avez une industrie canadienne assez limitée, l'adhésion volontaire à une norme est tout à fait acceptable.

M. Kean: A condition que les importations soient limitées elles aussi.

Le président: Très bien. Dans n'importe quel autre domaine, cependant, il vous faut une loi positive quelconque pour appliquer cette norme.

M. Dymond: C'est le contraire. L'application résulte de la législation provinciale relative à la santé et à la sécurité. Autrement dit, l'application est imposée par la législation qui fait partie des statuts des diverses provinces.

Le président: M. MacLellan a quelque chose à ajouter.

M. MacLellan: Oui, j'étais en train de lire le numéro de *Sécurité Canada* à l'annexe H-2. On lit que:

C'est pourquoi même s'il existe 900 normes ACNOR, il doit y en avoir très peu qui sont respectées parce que la plupart des gouvernements ne les rendent pas obligatoires.

M. Kean: Ce n'est pas exact.

M. Dymond: C'est faux. Permettez-moi de clarifier cela brièvement. Je crois que l'expérience des auteurs de cet article est limitée surtout au domaine de la santé et de la sécurité au travail, domaine où il est vrai qu'il reste encore beaucoup à faire aux niveaux provincial et fédéral lorsqu'il s'agit d'utiliser les normes comme base de réglementation du lieu de travail. A l'exception du domaine de la santé et de la sécurité au travail, notre fiche est excellente. Il ne faudrait pas dire «Même s'il existe 900 normes ACNOR, il doit y en avoir très peu qui sont respectées». Il faudrait dire quelque chose comme «Même s'il existe cinquante ou cent normes dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, il y en a très peu qui ont été adoptées»—parce qu'il s'agit là d'un domaine qui pose pas mal de problèmes.

Le président: Pour ce qui est de l'avenir, prévoyez-vous que nous aurons beaucoup de normes volontaires par rapport aux normes adoptées après avoir été incluses dans une loi?

M. Kean: Je crois que nous aurons probablement à peu près la même proportion qu'à l'heure actuelle parce que l'on aura toujours besoin de normes volontaires. Un bon exemple est la norme que nous préparons en collaboration avec l'Association canadienne des fabricants d'armoires de cuisine. Nous avons un programme de certification des armoires de cuisine. Cela a très peu à voir avec la sécurité. Il s'agit d'une norme de qualité à laquelle l'industrie espère que tous ses membres adhéreront volontairement. Je ne crois pas qu'il faille légiférer...

[Text]

The Chairman: What happens if I decide to build kitchen cabinets and I do not like your standards? What sanctions will there be against me?

Mr. Kean: You can buy somebody else's, if you want to. This again, in that aspect, is purely voluntary. The kitchen cabinet manufacturer can build to that standard or he can build to another standard if he wants to.

The Chairman: With a voluntary standard, what type of compliance do you get, generally, across the board? Can you generalize about this?

Mr. Kean: You can get compliance where a manufacturer in his literature will say, I meet this particular standard. That is a self-statement, what is referred to generally as self-certification. He makes a self-declaration that he meets a particular standard. On the other hand, he can go to an agency such as CSA and have us certify the product and have our mark go on his particular product to indicate yes, we agree with the manufacturer, he is building the product to that standard.

The Chairman: Do you think the consumer cares whether there is a CSA sticker on it or not?

Mr. Kean: The feedback we are starting to receive now indicates the consumer does; at least the informed consumer. If we talk about the consumer in general, probably the answer is no. But those consumers who are concerned about the products they are buying from a quality or safety point of view are now looking for marks, for more information. The publication we have appended in our brief, called *CSA + The Consumer*, is in its tenth year of publication. Last year we put out a quarter of a million copies, and this year we are putting out half a million copies. Next year we are forecasting a million copies each issue, and we are getting strong feedback from consumers writing in thanking us for the information provided in this document. Consumers are now looking for marks on products to indicate they do meet at least certain standards. And this is where the voluntary aspect from an industry point of view makes good marketing sense, because if a consumer is looking for a mark and a standard, manufacturers are going to start to build their products to those standards and put the marks on so the consumers will buy them.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: The CGSB touted the consensus process as an answer to some jurisdictional problems we have in this country. Do you see it as that?

Mr. Kean: I do not know that one would wander into the political aspect and suggest that consensus could solve all the problems of Canada. If we could, consensus would be a very good idea; but we cannot always get consensus. Our view of consensus is when you have listened to all the concerns, you do not automatically proceed with a simple majority vote. You

[Translation]

Le président: Que se passe-t-il si je décide de construire des armoires de cuisine et que je n'aime pas vos normes? Est-ce qu'on m'imposera des sanctions?

M. Kean: Vous pouvez acheter d'autres armoires si vous le voulez. Je répète qu'il s'agit là d'une norme purement volontaire. Le fabricant d'armoires de cuisine peut les contruire en fonction de cette norme ou d'une autre s'il préfère.

Le président: Dans le cas d'une norme volontaire, pouvez-vous me donner une idée générale de l'adhésion que vous obtenez en général?

M. Kean: Il y a adhésion lorsqu'un fabricant affirme dans sa documentation qu'il respecte une norme donnée. Il s'agit d'une affirmation pure et simple de ce qu'on appelle en général une auto-certification. Il affirme lui-même qu'il satisfait à une norme donnée. Par ailleurs, il peut s'adresser à un organisme comme l'ACNOR, lui demander de certifier son produit et d'y apposer son sceau pour indiquer que nous sommes d'accord avec lui et qu'il fabrique son produit en fonction de cette norme en particulier.

Le président: Croyez-vous que le consommateur se préoccupe du fait que le produit porte ou non le sceau de l'ACNOR?

M. Kean: La rétroaction que nous commençons à recevoir indique maintenant que oui. Du moins dans le cas du consommateur averti. Dans le cas du consommateur en général, la réponse est probablement non. Cependant, les consommateurs qui s'intéressent à la qualité ou à la sécurité des produits qu'ils achètent y recherchent maintenant des marques de qualité ou de sécurité pour obtenir plus de renseignements. La publication que nous avons jointe en appendice à notre mémoire, *L'ACNOR et le consommateur*, existe depuis dix ans. L'année dernière, nous en avons publié un quart de million d'exemplaires et nous en publierons un demi-million cette année. L'année prochaine, nous prévoyons publier un million d'exemplaires de chaque numéro et nous obtenons une solide réaction des consommateurs qui nous écrivent pour nous remercier des renseignements fournis dans ce document. Les consommateurs recherchent maintenant sur les produits des marques qui indiquent que ceux-ci satisfont au moins à certaines normes. Et voilà où l'adhésion volontaire par une industrie a beaucoup de sens au point de vue marketing parce que si un consommateur recherche une marque et une norme, les fabricants vont commencer à fabriquer leurs produits en fonction de ces normes, à y apposer les marques appropriées afin que le consommateur achète leurs produits.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: L'ONGC a vanté la méthode du consensus comme réponse à certains problèmes de juridiction que nous avons au Canada. Êtes-vous d'accord là-dessus?

M. Kean: Je ne sais pas si l'on pourrait s'aventurer dans l'aspect politique et suggérer que le consensus pourrait résoudre les problèmes du Canada. Si l'on pouvait le faire, le consensus serait une excellente idée, mais il n'est pas toujours possible de l'obtenir. Le consensus, pour nous, c'est qu'après avoir écouté tous les intéressés, on ne passe pas automatiquement

[Texte]

look at the individuals who are most concerned to see if they are the most affected.

An example of this would be if we were developing a standard, for instance, for use in the oilfields. If we had all the manufacturers agreeing, and if we had seven provinces out of ten agreeing, yet the three provinces in disagreement were those which produced oil, it would be fruitless for us to go ahead and say we had a good majority vote on that standard; let us publish it. That is what we mean by a consensus: trying to look at who is putting in the negative comments; what are those comments. We try to work with those individuals to come up with a solution which is satisfactory to them. If we cannot, and if the standard is for publication and used in legislation, and again, it is used in the oilfields, I doubt if we would proceed to issue that standard. On the other hand, if we had a consensus and we listened to all the negative comments, we could not resolve them, yet the standard is needed for the general public, we might go ahead and issue it.

• 1630

So this is what the consensus process tries to take into account. You are not going to resolve all issues, but you are going to give everybody his fair hearing.

Mr. Berger: There is one other question I have. In one of the papers in Annex (i) you say:

Another problem that seems to be of recent vintage is the proliferation of certifying agencies which is now considered as being in the best interests of the Canadian public. This is a dangerous development . . .

What do you mean by that? That was a speech by Mr. Kluge.

Mr. Kean: Yes, Mr. Kluge is the second vice-president of CSA and Chairman of the Certification Division.

We have concern in this particular area because at the present time, by and large most of the certification work done in Canada is done by those agencies which are producing the standards on which the certification is based. CSA is certifying its standards. Underwriters' Laboratories of Canada is certifying its standards, Canadian Gas Association its standards. Each of these organizations is a non-profit organization, each of these organizations tends to use some of the revenue from its certification to support its standards activities, and each of these organizations is responsible for the interpretation of the standard.

Where you have more than one agency involved in certifying the same standard, the question comes up, how do you co-ordinate interpretation? Where you have more than one agency involved and several of the agencies may not have to support a standards activity, is there going to be sufficient revenue to continue the development of future editions of a particular standard? Where you have profit-making versus a non-profit-

[Traduction]

ment à un simple vote à la majorité. Il faut écouter les individus les plus inquiets pour déterminer s'ils seront les plus affectés.

Supposons par exemple que nous préparons une norme qui devra servir dans les champs pétrolifères. Si tous les fabricants s'entendent et si nous avons l'accord de sept provinces sur dix, mais que les trois provinces qui ne sont pas d'accord sont celles qui produisent le pétrole, il serait futile d'aller de l'avant et d'affirmer que nous avons eu un bon vote majoritaire à propos de la norme en question et qu'il faut la publier. Voilà ce que nous voulons dire par consensus: nous essayons d'écouter ceux qui ont des commentaires négatifs et de déterminer la nature de ces commentaires. Nous essayons de collaborer avec les personnes en cause pour essayer d'en arriver à une solution satisfaisante pour elles. Si nous ne pouvons y parvenir, si la norme doit être publiée et utilisée dans une législation, et, je le répète, si elle est utilisée dans les champs pétrolifères, je doute que nous allions jusqu'à la publier. Par ailleurs, si nous avons un consensus et si nous écoutons tous les commentaires négatifs, si nous ne pouvons parvenir à une solution et si, cependant, la norme est nécessaire pour le bien du public en général, nous pourrions quand même la publier.

Voilà donc ce dont la méthode du consensus essaie de tenir compte. Vous n'allez pas résoudre tous les problèmes, mais vous allez donner à chacun la chance de se faire entendre.

M. Berger: J'ai une autre question. Dans un des documents de l'annexe (i) vous dites ceci:

Un autre problème qui semble assez récent, c'est la prolifération des organismes de certification que l'on considère maintenant comme dans le meilleur intérêt du public canadien. Il s'agit là d'une évolution dangereuse . . .

Que voulez-vous dire par là? Il s'agit là d'un discours prononcé par M. Kluge.

M. Kean: En effet, M. Kluge est deuxième vice-président de l'ACNOR et président de la division de la certification.

Ce domaine en particulier nous inquiète un peu parce qu'à l'heure actuelle, la majeure partie du travail de certification effectué au Canada est faite par des organismes qui produisent les normes sur lesquelles est fondée la certification. L'ACNOR certifie ses propres normes, de même que l'Underwriters' Laboratories of Canada et l'Association canadienne du gaz. Ces organismes sont tous à but non lucratif. Ils ont tendance à utiliser une partie des recettes tirées de leurs travaux de certification pour financer leurs activités de normalisation et chacun est responsable de l'interprétation de la norme en cause.

Lorsque plus d'un organisme est impliqué dans la certification de la même norme, on se demande alors comment en coordonner l'interprétation. Lorsque plan d'un organisme est impliqué et que plusieurs de ces organismes n'ont peut-être pas à financer d'activités de normalisation, les revenus seront-ils suffisants pour permettre de continuer l'élaboration des éditions futures de normes en particulier? Lorsqu'un organisme à

[Text]

making organization involved in certification, are you going to get the same results?

Mr. Berger: Which are the profit-making ones?

Mr. Kean: There is only one profit-making organization in Canada at the present time, at least recognized by the Standards Council, and that is Warnock-Hersey Professional Services Limited.

Mr. Berger: And the rest are all non-profit?

Mr. Kean: The rest are all non-profit organizations.

Mr. Berger: When you say "proliferation", that seems to indicate great numbers, but . . .

Mr. Kean: The concern is for what might happen in the future. For instance, from a manufacturing point of view, I think the manufacturer would be concerned if for example we had four or five different agencies certifying the CSA electrical standards, and they were all recognized agencies. If one province wishes to choose one agency and another province wishes to choose another, a manufacturer doing business in Canada would have to have three or four different marks to have his particular product accepted, whereas if he has to have the mark of one agency which is accepted right across the country, we in effect have a technical common market, and all they have to face is one set of interpretations, one set of standards.

This is why this issue has been raised in this particular document. As an association, we have raised this with the Standards Council, because we have not agreed with the Standards Council in this particular area. The council by and large has accepted that they will grant a creditation where there is more than one area, although recently they have started to pay more attention to the problems this could cause.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Ms. Priest.

Ms. M. Priest (Consultant): Yes, I would like to go back to something you were saying before, when on occasion government has been involved with the association in developing a standard and then once the standard has been developed the government has sort of back off. I can understand quite well when they simply come to the realization that they do not need to reference or legislate in that area. But have there been examples of situations where they decide to go for a different standard or a different form of regulation because of cost? In other words, they have gone through the process and then they decide, no, we are not going to do it that way, once they have seen the end result.

Mr. Kean: We have had a recent case in the last four or five years at the federal level where we were developing a standard for children's seating in cars. The government was aware we were developing the standard. As a matter of fact, we had a member of the Department of Consumer and Corporate Affairs sitting on the standard, but before we finalized the standard and published it, the government brought out its own regulation, because the department concerned did not feel our standard went far enough. They felt they had to go further,

[Translation]

but lucratif et un autre à but non lucratif sont tous deux impliqués dans la certification, les résultats seront-ils les mêmes?

M. Berger: Quels sont les organismes à but lucratif?

M. Kean: A l'heure actuelle au Canada, il y en a un seulement qui est reconnu par le Conseil des normes, et c'est la Warnock-Hersey Professional Services Limited.

M. Berger: Les autres organismes sont tous à but non lucratif?

M. Kean: En effet.

M. Berger: Lorsque vous parlez de «prolifération», cela semble indiquer un grand nombre, mais . . .

M. Kean: Ce qui nous inquiète, c'est ce qui pourrait se produire à l'avenir. Par exemple, du point de vue de la fabrication, le fabricant pourrait s'inquiéter de voir par exemple que nous avons quatre ou cinq organismes différents de certification des normes d'électricité de l'ACNOR et que ces organismes sont tous reconnus. Si une province veut choisir un organisme et une autre veut en choisir un autre, un manufacturier qui fait affaire au Canada devrait avoir trois ou quatre marques différentes pour faire accepter son produit en particulier alors que s'il doit avoir la marque d'un seul organisme reconnu à travers le pays, ce qui constituerait en fait un marché commun théorique, il n'aura à faire face qu'à une série d'interprétations et une série de normes.

Voilà pourquoi nous avons soulevé la question dans ce document en particulier. Nous en avons saisi le Conseil des normes parce que nous ne sommes pas d'accord avec celui-ci dans ce domaine en particulier. Le conseil a en général accepté d'accorder l'accréditation lorsqu'il y a plus d'un domaine, même s'il a récemment commencé à faire plus attention aux problèmes que cela pourrait causer.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Madame Priest.

Mme M. Priest (conseiller): J'aimerais revenir à quelque chose que vous avez dit un peu plus tôt en affirmant qu'il est arrivé que le gouvernement ait collaboré avec l'association à l'élaboration d'une norme puis, lorsque celle-ci a été mise au point, le gouvernement a en quelque sorte fait un pas en arrière. Je comprends très bien cette attitude lorsqu'il en vient à réaliser qu'il n'a pas besoin de légiférer dans le domaine en question. Y a-t-il eu des exemples de situations où le gouvernement a décidé d'adopter une norme différente ou une réglementation différente à cause des coûts? Autrement dit, après avoir procédé à toute l'opération, il décide de changer de façon de procéder une fois qu'il connaît le résultat final.

M. Kean: Au cours des quatre ou cinq dernières années, nous avons eu un cas au niveau fédéral où nous préparions une norme relative aux sièges d'automobile pour enfants. Le gouvernement savait que nous préparions la norme. Nous avions en fait un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations qui a participé aux travaux. Cependant, avant que nous ayons pu mettre la dernière main à la norme et la publier, le gouvernement a publié son propre règlement parce que le ministère en cause ne croyait pas que notre norme

[Texte]

and their legislation imposed different restraints from those we had in our standard. The standard committee concerned was a pretty balanced committee, with a lot of consumer input and a lot of medical input on it, but the government felt they had to go one step further. And that can happen.

• 1635

In the case of the Canadian Electrical Code, Mr. Dymond already mentioned that even though we get consensus, sometimes the individual provinces see certain aspects they do not want, so they will delete them when they adopt the code; or they may make amendments to it and add on to it.

By and large, most of the authorities in the provinces are now starting to realize the difficulties this causes manufacturers, installers, and designers trying to market nationally, and they are now trying to work to eliminate a lot of these deviations. The Canadian Electrical Code has a special committee set up just to look into deviations, to try to eliminate them. Even though deviations do occur, by and large I think most of the authorities are responsible enough that if they can eliminate them, they will.

But you are still always going to have to have the prerogative of the legislator and the regulatory person, that if they do not like a particular standard developed on a voluntary basis for voluntary use, if they cannot accept that to meet their needs, then they have the right to add on to it and go a different route. But they try the voluntary system first, they are presented with a wealth of information to start from. They are also presented with a document that by and large has already gained acceptance from the manufacturers on the committee, from the consumers on the committee, from experts on the committee. So it is readily accepted vehicle. If they have reasons to go beyond it, and they are valid reasons, again, that is their prerogative.

Ms. Priest: Fine. I have one other question; and I hope I can express it properly.

One of the things we have been looking at . . .

The Chairman: Take your time, Margot. You are usually very articulate.

Ms. Priest: . . . is the use of some sort of impact economic analysis or socio-economic analysis of regulations when they are in the process of being made. For example, we have looked at the SEIA program, which you may be familiar with. I think our concern is mostly that this imposes a type of approach or decision-making, that certain costs and benefits and alternatives—alternative policy instruments—and so on, be looked at, and as early as possible, when something is being developed.

I also understand one of the criticisms which have been made of the consensus standard process is that somewhere in all this discussion and dealing this type of thinking does not take place. I just do not know. Could you maybe tell me a little more about this?

[Traduction]

allait assez loin. Le ministère croyait qu'il devait aller plus loin et la législation a imposé des restrictions différentes de celles que nous avons dans notre norme. Le comité d'élaboration de la norme en cause était assez équilibré. Les consommateurs et le monde médical y ont apporté une contribution un peu plus loin. Cela arrive.

Dans le cas du Code canadien de l'électricité, M. Dymond a déjà mentionné que même lorsque nous obtenons le consensus, il arrive parfois qu'une province en particulier y voit certains aspects qu'elle n'aime pas et elle les éliminera donc lorsqu'elle adoptera un code. Elle peut aussi y apporter des modifications ou des additions.

Règle générale, la plupart des autorités provinciales commencent maintenant à comprendre les problèmes que cela cause aux fabricants, aux installateurs et aux concepteurs qui essaient de vendre un produit à l'échelle nationale, et elles essaient maintenant d'éliminer une bonne partie de ces écarts. On a créé un comité spécial du Code canadien de l'électricité dont la tâche consiste à étudier uniquement ces écarts, à essayer de les faire disparaître. Même s'il y a des écarts, je crois que, règle générale, les autorités sont assez responsables pour les éliminer si elles le peuvent.

Cependant, il faudra toujours qu'il y ait quand même la prerogative du législateur: s'il n'aime pas une norme en particulier qui a été élaborée volontairement pour être utilisée volontairement, s'il ne peut accepter cette norme pour répondre à ses besoins, il a alors le droit d'y ajouter quelque chose et d'emprunter une voie différente. Cependant, s'il fait au moins l'essai du système volontaire d'abord, il bénéficie d'une masse de renseignements qui lui servent de point de départ. On lui présente aussi un document qui, en général, a déjà été accepté par les manufacturiers, les consommateurs et les experts représentés au comité. Il s'agit donc là d'un moyen déjà accepté. Si le législateur a des raisons valables d'aller plus loin, je répète que c'est là sa prerogative.

Mme Priest: Très bien. J'ai une autre question et j'espère que je pourrai la formuler clairement.

Une des choses que nous avons étudiée . . .

Le président: Prenez votre temps, Margot. Vous avez habituellement beaucoup de facilité à vous exprimer.

Mme Priest: . . . c'est le recours à une sorte d'analyse d'impact économique ou d'analyse socio-économique des règlements pendant qu'on est en train de les élaborer. Nous avons par exemple étudié le programme AISE que vous connaissez peut-être. Nous nous inquiétons surtout du fait que cela impose un type donné d'approche ou de prise de décision en vertu duquel, lorsqu'on élabore quelque chose, il faut examiner le plus tôt possible certains coûts, certains avantages et certaines solutions de remplacement—d'autres instruments de politique—et ainsi de suite.

Sauf erreur, une des critiques que l'on a adressées au processus de normalisation par consensus, c'est que ce genre de réflexion ne se produit pas dans toutes ces discussions et tous ces marchandages. Je ne sais pas trop. Pourriez-vous m'en dire un peu plus là-dessus?

[Text]

Mr. Kean: Historically that was true, but not in more recent years. Mr. Dymond can elaborate on this.

Mr. Dymond: We became involved with the provinces across Canada and the federal government in health-care technology about seven or eight years ago. They recognized there was a dire need to have standards in this field if we were going to reduce the over-all health-care burden in this country, the cost, because it certainly is a large sum of money.

Both the provinces and the federal government have introduced within the entire CSA framework the concept of cost-benefit analysis, and they have refined it now to the point, the degree, that it would operate within their own government departments in setting regulations. We have had people from our staff group take the federal government courses on cost-benefit analysis, because it is of benefit to us as an association, and we now intend to spread that type of analysis right through the standards system.

I think it is a good idea, because certainly in the field of health care it has brought out some interesting points. Just to give you an example in sterilization practices, the committee was bringing out a new code for use by hospitals across Canada in sterilization. It was pointed out that if we were not careful, we could increase the costs significantly in hospital sterilization techniques. This came out through a detailed cost-benefit analysis of the particular standard being developed. So the code was reviewed again by the committee with this in mind, and changed. The final code that came out represents a much lower burden in cost, without any decrease in benefit. This type of action is going to be carried out in all our committees.

• 1640

Ms. Priest: Would these things be made public to people who wanted to review your standard?

Mr. Dymond: Yes, certainly. In the health-care field there is nothing—this material is available. We even have now in that field a form that must be completed by every technical committee if they decide to embark on a new standard. They have a rather involved form on the cost-benefit analysis. As volunteers are going to have to carry this out on their own time and money, they are going to do it expeditiously.

But the cost-benefit concept has been introduced in very large measure within CSA. We have had after-the-fact successes which we have analysed in the field of cost-benefit and socio-economic impact analysis. One of them is in the field of safety footwear. Generally speaking, a committee is aware that what they are doing is going to be beneficial. They have not been able to hang a precise cost on what they are doing in benefits. In the case of safety footwear, the Province of Ontario ran a very detailed, in-depth study, and came to the conclusion that over six years the CSA standard on footwear had saved \$3,498,000 in injury costs on the job. A copy of that is available.

[Translation]

M. Kean: C'était vrai auparavant, mais plus depuis quelques années. M. Dymond peut vous en dire plus là-dessus.

M. Dymond: Il y a environ 7 ou 8 ans, nous avons commencé à collaborer avec les provinces et le gouvernement fédéral dans le domaine de la technologie des soins de santé. Les gouvernements ont reconnu qu'on avait grandement besoin de normes dans ce domaine pour réduire le fardeau que représentent les soins de santé au Canada, c'est-à-dire les coûts qui sont certainement énormes.

Les provinces et le gouvernement fédéral ont implanté dans les travaux de l'ACNOR le concept de l'analyse de rentabilité qu'ils ont maintenant raffiné à un point tel qu'il serait applicable à l'élaboration des règlements à l'intérieur des ministères du gouvernement. Certains de nos employés ont suivi des cours d'analyse de rentabilité du gouvernement fédéral parce que c'est avantageux pour nous en tant qu'association. Nous avons en outre l'intention d'étendre ce type d'analyse à tout le système de normalisation.

J'estime que c'est une bonne idée parce que cette méthode a soulevé des points très intéressants dans le domaine des soins de santé. Je vais vous donner un exemple. En ce qui concerne les méthodes de stérilisation, le comité était en train d'établir un nouveau code de stérilisation qui devait être diffusé dans tous les hôpitaux du Canada. On nous a signalé que si nous n'étions pas prudents, nous augmenteriez considérablement le coût des techniques de stérilisation dans les hôpitaux. Cela nous a été révélé par le biais d'une analyse de rentabilité détaillée de la norme précise que l'on était en train d'élaborer. Le comité a donc revu de nouveau le code en tenant compte de cela et l'a modifié. Le code final qui a été publié implique des coûts beaucoup moindres sans diminuer aucunement les avantages. Tous nos comités vont procéder à la même étude.

Mme Priest: Les gens qui voulaient revoir votre norme en seront-ils informés?

M. Dymond: Certainement. Il n'y a rien dans le domaine des soins de santé—ces documents sont disponibles. Nous avons même dans ce domaine à l'heure actuelle une formule que doit remplir chaque comité technique qui veut entreprendre l'élaboration d'une nouvelle norme. Il y a une formule plutôt complexe qui porte sur l'analyse de rentabilité. Comme ce sont des bénévoles qui devront effectuer cette analyse en y investissant leur temps et leur argent, ils vont le faire rapidement.

Le concept de la rentabilité a cependant été implanté assez généralement à l'intérieur de l'ACNOR. Nous avons eu des réussites que nous avons analysées au point de vue rentabilité et impact socio-économique. Un de ces domaines est celui des chaussures de sécurité. En général, le comité sait que ses travaux seront bénéfiques. Les comités n'ont pas pu établir un coût précis par rapport aux bénéfices. Dans le cas des chaussures de sécurité, l'Ontario a effectué une étude approfondie et très détaillée pour finir par conclure qu'en six ans, la norme de l'ACNOR sur les chaussures de sécurité avait épargné \$3,498,000 en coûts dus à des blessures subies au travail. Une copie de cette étude est disponible.

[Texte]

We think this should be done, not only after the fact, as it was in this case, but also before the fact. We are going to be doing a cost-benefit analysis on all our standards projects. In the health-care field it is carried on with every project, and it has been for two or three years.

Mr. Kean: The only problem we see on this is, you asked how long it takes to write a standard. All these things we impose on the standards people certainly add more time to that process.

Ms. Priest: Do you feel other standards associations approach this with the same sort of sophistication you seem to be using?

Mr. Kean: No, we do not.

Mr. E. Milligan (Consultant): In other words, this is not a requirement of the Canadian Standards Council, it is a CSA initiative?

Mr. Dymond: It is a requirement of governments which are asking CSA to prepare safety and health standards and regulations for their use.

Mr. Milligan: I see.

Mr. Dymond: What they are saying is they want them to be cost . . .

Mr. Kean: And internally we are now spreading this to other standards.

Mr. Milligan: To other areas of standardization.

Mr. Kean: We make no bones about it: we have had a good track record. Our system has been looked at by other countries. Some of our codes have been adopted in a general format in other countries. The Australian electrical code, for example, follows the same sort of lay-out as our Canadian Electrical Code. We have taken packages of standards to other countries. We are going next month to a number of south-east Asian countries at the request of the Department of Industry, Trade and Commerce to try to inform those countries of our codes and standards, to see if they may wish to make use of our methods of writing standards, possibly to adopt some of our codes, again with the hope that trade might follow.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I have three questions. The first one will deal with your suggestion that there be a requirement for government departments to utilize the consensus process and to use referencing. The second will deal with the provision of assistance to consumers or consumer groups to participate in your process. The third one will deal with the question of how you deal with information supplied to your standards-writing committees when it is perhaps confidential information—the whole question of access to information and the consensus process.

The first one is your suggestion that you would look favourably on a requirement, whether it be in a regulatory reform statute or an internal government requirement, that departments utilize the consensus process as basically the first choice, or show why it should not or could not be used. I think

[Traduction]

Nous estimons que cela devrait se faire non seulement après le fait, comme dans ce cas-là, mais aussi avant. Nous allons procéder à une analyse de rentabilité pour tous nos projets de normes. Dans le domaine des soins de santé, nous le faisons pour chaque projet depuis deux ou trois ans.

M. Kean: Le seul problème que nous entrevoyons à ce sujet, c'est que vous nous avez demandé combien il faut de temps pour rédiger une norme. Toutes ces exigences que nous imposons aux normalisateurs allongent sans aucun doute le processus.

Mme Priest: Croyez-vous que d'autres associations de normalisation abordent la question avec la même attitude que vous?

M. Kean: Non.

M. E. Milligan (consultant): Autrement dit, il ne s'agit pas d'une exigence du Conseil des normes du Canada, mais plutôt d'une initiative de l'ACNOR.

M. Dymond: Il s'agit d'une exigence des gouvernements qui demandent à l'ACNOR de préparer pour eux des normes et des règlements en matière de santé et de sécurité.

M. Milligan: Je vois.

M. Dymond: Ce qu'ils veulent, c'est que ces normes soient . . .

M. Kean: A l'intérieur de l'ACNOR, nous étendons le processus à d'autres normes.

M. Milligan: A d'autres secteurs de normalisation.

M. Kean: Nous n'hésitons pas à le dire, notre fiche est très bonne. D'autres pays ont examiné notre système. Certains de nos codes ont été adoptés en grande partie dans d'autres pays. Le Code de l'électricité de l'Australie, par exemple, suit à peu près le Code canadien de l'électricité. Nous avons soumis des groupes de normes à d'autres pays. A la demande du ministère de l'Industrie et du Commerce, nous allons nous rendre le mois prochain dans un certain nombre de pays du Sud-Est asiatique pour les informer de nos codes et de nos normes afin de savoir s'ils voudraient recourir à nos méthodes de rédaction de normes et peut-être même adopter certains de nos codes. Tout cela, dans l'espoir qu'il en résulte des échanges commerciaux.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: J'ai trois questions. La première porte sur votre suggestion selon laquelle les ministères du gouvernement devraient exiger que l'on recoure à la méthode du consensus et de la référence. Ma deuxième question porte sur la prestation d'aide au consommateur ou aux groupes de consommateurs qui veulent participer à vos travaux. Ma troisième portera sur la question de savoir ce que vous faites des renseignements fournis à vos comités de rédaction de normes lorsqu'il s'agit de renseignements confidentiels, c'est-à-dire sur toute la question de la liberté d'accès à l'information et de la méthode du consensus.

Tout d'abord, vous avez laissé entendre que vous seriez en faveur que l'on exige, par le biais d'une loi sur la réforme réglementaire ou d'une exigence interne du gouvernement, que les ministères aient d'abord recours à la méthode du consensus ou qu'ils prouvent pourquoi celle-ci ne doit ou ne peut être

[Text]

you also mentioned that wherever possible, if they have technical regulations, they should reference standards as opposed to putting the detail in the statutes.

Although there is a very clear difference in your orientation toward the use of voluntary standards from that of the CGSB, it still seems to me you have a sizeable number of standards that are voluntary. There is a definite orientation towards not only consensus development, but voluntary compliance. Do you think it is inconsistent that you embrace in effect an internal regulatory requirement to use your system in imposing a limitation on the government? Do you find any inconsistency there?

Mr. Kean: Not really. As I tried to point out earlier, not all our standards for design are for use in regulation. Some of our standards are there more as guidelines: the metric practice guide, for example; all-numeric dates and numbers. You are never going to be able to mandate that type of thing; at least I hope we never get to the stage where we have to mandate all numeric dates and numbers. There are a lot of standards like this. They were never intended for that particular use. All we are saying is where there is a need for regulation, and a standard can back up that regulation as opposed to developing a technical requirement in a specific regulation, why not make use of that standard?

• 1645

Mr. Milligan: Why should that be done?

Mr. Kean: For one thing, it saves the taxpayer money, because you are getting the benefit of a voluntary system without any direct involvement of the federal government or provincial government having to make any outlay of money. You are getting a document that has gone through an open consensus system, where you have all parties who may be affected having a chance to make their voice heard; so you have that forum provided. By providing that forum, whatever comes out of that forum is going to have a better chance of being accepted without being rejected by those who may have to comply with that particular document. So we see these as definite benefits for a government, or for an industry, for that matter, from adopting a particular standard.

Mr. Dymond: I might add, the public; because on some occasions the public have indicated it is their preference that the standard be prepared through the CSA committee so they can have an input through, say, the Consumers Association, and that input then is taken into account when the standard is prepared and when the standard is adopted in the regulation.

Mr. Milligan: One of the suggestions the committee has been dealing with and getting input on is the whole question of assistance, financial or otherwise, to public-interest groups; consumer groups, for instance. They seem to operate at a disadvantage in participating in the regulatory process generally—dealing with government or even an association such as yours, I would imagine. Do you provide any assistance to

[Translation]

utilisée. Vous avez en outre dit que, dans la mesure du possible, dans le cas des règlements techniques, il faudrait que les statuts se reportent aux normes au lieu de comporter le texte détaillé de celles-ci.

Même s'il y a une différence très claire dans votre attitude à l'égard des normes volontaires par rapport à celles de l'ONGC, il me semble quand même que vous avez un nombre considérable de normes volontaires. On s'oriente sans aucun doute non seulement vers la popularisation du consensus, mais aussi vers l'adhésion volontaire. Croyez-vous qu'il soit illogique d'adopter en réalité une exigence réglementaire interne afin d'utiliser votre système pour limiter le gouvernement? Y voyez-vous un certain manque de logique?

M. Kean: Pas vraiment. Comme j'ai essayé de le signaler un peu plus tôt, ce ne sont pas toutes nos normes de conception qui doivent servir dans des règlements. Certaines de nos normes servent bien plus de lignes directrices. Le guide de la pratique métrique, qui traite des dates numériques et des nombres, en est un exemple. Vous ne pourrez jamais imposer ce genre de chose. J'espère du moins que nous n'en viendrons jamais au point où nous devons imposer des dates numériques et des nombres. Il y a une foule de normes comme celles-là. Elles n'ont jamais été destinées à servir à ces fins en particulier. Tout ce que nous disons, c'est que lorsqu'un règlement est nécessaire et que l'on peut appuyer celui-ci par une norme au lieu d'élaborer une exigence technique dans un règlement spécifique, pourquoi ne pas recourir à cette norme?

M. Milligan: Pourquoi?

M. Kean: Tout d'abord, cela épargne de l'argent aux contribuables parce que vous bénéficiez d'un système volontaire sans que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux aient à s'engager directement et à dépenser de l'argent. Vous obtenez un document issu d'un système de consensus ouvert qui permet à toutes les parties intéressées de se faire entendre. Vous avez donc la tribune nécessaire. En assurant cette tribune, tout ce qui résultera de cette méthode aura plus de chances d'être accepté par ceux qui seront peut-être forcés de se conformer à ce document en particulier. Nous considérons cela comme un avantage certain pour un gouvernement, ou pour une industrie, par rapport à l'adoption d'une norme donnée.

M. Dymond: Permettez-moi d'ajouter un mot à propos du public. Il est arrivé que le public ait préféré que la norme soit préparée par un comité de l'ACNOR afin qu'il puisse avoir son mot à dire par l'entremise, par exemple, de l'Association des consommateurs. On tient alors compte de cette contribution dans la préparation de la norme et lorsque celle-ci est adoptée dans le règlement.

M. Milligan: Une des suggestions que le comité étudie et au sujet de laquelle il obtient toutes sortes de contributions, c'est la question de l'aide financière ou autre accordée aux groupes d'intérêt public, aux groupes de consommateurs, par exemple. Ils semblent désavantagés lorsqu'il s'agit de participer au processus de réglementation, car ils doivent traiter avec des gouvernements ou même une association comme la vôtre, je

[Texte]

consumer representatives, either generally on your board of directors, or more importantly, to whatever consumers might be tapped to sit on consensus-writing committees?

Mr. Kean: Any consumer who serves on a CSA committee will have his or her expenses paid.

Mr. Dymond: That is policy. That is a part of our cost, we figure, of doing business.

Mr. Milligan: I see. You also mentioned something about making them feel at home and giving them technical training or something like that.

Mr. Kean: Seminars to bring them up to date on what is going on in the standards development process. We have a full-time consumer co-ordinator on staff whose main job is to make sure we do have adequate consumer representation on those committees which need it, and also those consumers have whatever assistance they need to do their job.

Mr. Dymond: We develop briefing packages, for instance, for them. If they are going to a committee meeting and they want to be briefed technically, we will arrange for a staff member who is an expert in this area to brief the consumer. Our information centre will also provide them with packages of information to help them with their committee work. We feel that has to be done because otherwise the consumer does not have access to the type of technical background he needs to be effective at the committee meeting.

Mr. Milligan: Where in your submission are these initiatives outlined? Can you direct me to them just so I can make a reference?

Mr. Dymond: The first full paragraph on page 4.

Mr. Milligan: All right.

Mr. Kean: We make reference to Annex F, which talks about our consumer advisory panel. This is the ultimate: to have a consumer sit on a technical committee; because sometimes, no matter how well briefed the consumer is, he still feels a bit ill at ease on a technical committee.

On the panel concept, we bring a representative of the committee before a whole committee of consumers, and that representative, usually the chairman of the committee, has to justify why the standard was written and why they did it. The consumer then can make comments and recommendations back to the committee. As indicated, we have three panels now, Vancouver, Toronto, and recently Montreal, our first bilingual panel, and we hope we will have more of these, because they have turned out to be of real benefit as far as we are concerned.

Mr. Milligan: Are these laudable initiatives, CSA initiatives, or are they general standards?

Mr. Dymond: CSA.

• 1650

Mr. Kean: We have received a lot of encouragement doing this, but to the best of my knowledge we are the only organiza-

[Traduction]

suppose. Accordez-vous une aide quelconque aux représentants des consommateurs, soit en général à votre conseil de direction, ou, ce qui est plus important, aux consommateurs qui pourraient être appelés à siéger aux comités de rédaction?

M. Kean: Nous payons les dépenses de tout consommateur qui siège à un comité de l'ACNOR.

M. Dymond: C'est notre politique. Cela fait partie de nos coûts de fonctionnement.

M. Milligan: Je vois. Vous avez aussi parlé de les mettre à l'aise et de leur donner une formation technique ou quelque chose du genre.

M. Kean: Nous organisons des colloques pour les tenir au courant de ce qui se passe dans le domaine de la normalisation. Nous avons un coordonnateur à plein temps des consommateurs dont la tâche principale est de s'assurer que les consommateurs sont représentés adéquatement aux comités qui en ont besoin, et que ces représentants reçoivent toute l'aide dont ils ont besoin pour faire leur travail.

M. Dymond: Nous réunissons des troupes d'information à leur intention. S'ils doivent participer à une séance de comité et veulent bénéficier d'un briefing technique, nous nous arrangeons pour qu'un de nos employés spécialisés dans ce domaine informe le consommateur. Notre centre d'information fournit en outre à ces représentants des troupes de renseignements pour les aider dans leur travail au comité. Nous estimons que c'est nécessaire, car sans cela, le consommateur n'a pas accès aux renseignements techniques dont il a besoin pour être efficace lors de la réunion du comité.

M. Milligan: Où est-il question de ces initiatives dans votre exposé? Voulez-vous me dire où cela se trouve afin que je puisse m'y reporter?

M. Dymond: Au premier paragraphe complet de la page 4.

M. Milligan: Très bien.

M. Kean: Nous faisons allusion à l'Annexe F où il est question de notre comité consultatif de consommateurs. Lorsqu'un consommateur siège à un comité technique, il lui arrive parfois de s'y sentir un peu mal à l'aise même s'il a été très bien préparé.

Dans le cas du comité consultatif, composé de consommateurs, nous faisons comparaître un représentant du comité technique, habituellement le président du comité, qui doit justifier la préparation de la norme et en préciser la raison d'être. Le consommateur peut alors présenter des observations et des recommandations au comité. Comme je l'ai dit, nous avons maintenant trois comités consultatifs, un à Vancouver, un à Toronto et, depuis tout récemment, un à Montréal, notre premier comité bilingue. Nous espérons que nous en aurons d'autres parce qu'ils se sont révélés très avantageux.

M. Milligan: Ces initiatives louables ont-elles été prises par l'ACNOR ou sont-elles généralisées?

M. Dymond: Par l'ACNOR.

M. Kean: Nous avons reçu beaucoup d'encouragement à ce sujet, mais, sauf erreur, nous sommes le seul organisme à avoir

[Text]

tion operating panels, although we have said to the other organizations if they wish to have some of their standards reviewed by our panels, they can make use of those panels.

It is not a concept unique to Canada. Other countries do use the same sort of principle. In the United States, they have what they call the Consumer sounding boards; but is is the same type of thing.

Mr. Milligan: The final question deals with access to information which might be supplied by any of the participants who are joining in the consensus process to develop a particular standard. It is a matter the committee has been looking at. It is a question of access to information during consultation where, say, a regulation prepared by a government department, not through the consensus process—how do we know who these bureaucrats are talking to? How do we know what they have been told? How can we impose responsibility on them for output of regulations? We need to know what has gone into it. In some cases, there are going to be problems where confidential information is supplied to government regulators in an attempt to influence the outcome such as, well, if you do this, it will impose these costs on us, and our profit levels are only such and such and we would go under. That would be confidential information. Release of it would be detrimental to the competitive position of the firm.

Do you get, in your committees, access to that type of information? Is that ever advanced? I have trouble understanding how it could be fed into the consensus process. It seems to me by its nature open and there would be free exchange of information. Am I incorrect on that? Can you explain?

Mr. Dymond: At the committee meeting the principle we operate on is openness. If someone introduces a subject or a paper or a submission at a committee meeting, members are free to ask anything they want about that particular submission. What we then do is expect the members of that committee to go back and discuss these submissions with their own constituency, if you would like to put it that way—because they are representing a constituency of interests. So they go back and discuss the submission with their interested groups.

Anything submitted at a CSA meeting is made available to all members and has to be explained to them. Lobbying in a CSA committee operation is frowned upon, because the concept is to develop a technical document, and if there are reasons why it should not be adopted, those are supposed to be put right out on the table at the committee meeting. That is covered in part in our regulations.

Mr. Kean: I should explain too that if somebody came to us to develop a standard for a proprietary product, we would have great difficulty with it, because we have to be able to write standards that can be used by manufacturers in general. We would not write the standard for one specific manufacturer particularly, if that particular process had to be kept under lock and key so that nobody could have access to how we developed that standard.

[Translation]

des comités consultatifs même si nous avons offert aux autres organismes d'y avoir recours s'ils veulent faire revoir leurs normes par nos comités.

Ce concept n'est pas unique au Canada. D'autres pays procèdent de la même façon. Aux États-Unis, y a ce qu'on appelle des «Consumer sounding boards», mais c'est la même chose.

M. Milligan: Ma dernière question porte sur l'accès aux renseignements qui pourraient être fournis par n'importe lequel des participants qui contribuent à l'élaboration d'une norme en particulier. Le comité a étudié cette question. C'est une question d'accès à l'information durant la consultation. Lorsqu'un règlement est préparé par un ministère du gouvernement, et non par la méthode du consensus, comment savons-nous à qui ces bureaucrates parlent? Comment savoir ce qu'on leur a dit? Comment pouvons-nous leur imposer la responsabilité de la production de règlements? Nous devons savoir ce qui a servi à la préparation du règlement. Dans certains cas, il se posera des problèmes lorsqu'on fournit des renseignements confidentiels aux législateurs du gouvernement afin d'influer sur les résultats. On peut par exemple dire que si vous faites ceci, cela va nous coûter tant et comme nous faisons tant de profits, cela nous acculerait à la faillite. Il s'agirait là de renseignements confidentiels. Leur divulgation nuirait à la position compétitive de l'entreprise.

Vos comités ont-ils accès à ce genre de renseignements? Vous en propose-t-on parfois? J'ai de la difficulté à comprendre comment inclure cela dans la méthode du consensus. Cette méthode me semble, de par sa nature, ouverte et permettre le libre échange de l'information. Ai-je raison? Pouvez-vous m'expliquer cela?

M. Dymond: Le comité fonctionne selon le principe de la liberté d'accès. Si quelqu'un présente une question, un document ou un exposé lors d'une séance du comité, les membres de celui-ci sont libres de poser n'importe quelle question à propos de l'exposé en particulier. Nous nous attendons ensuite des membres du comité qu'ils discutent de ces questions avec leurs mandataires, si l'on peut s'exprimer ainsi, parce qu'ils représentent un groupe d'intérêt. Ils vont donc discuter de l'exposé avec leurs mandataires.

Tout renseignement présenté lors d'une réunion de l'ACNOR doit être mis à la disposition de tous ses membres et doit leur être expliqué. Le démarchage auprès d'un comité de l'ACNOR n'est pas très bien vu, parce que le travail du comité consiste à élaborer un document technique et que s'il y a des raisons pour lesquelles il ne faudrait pas l'adopter, il faut les révéler franchement durant la réunion du comité. Cette question est prévue en partie dans nos règlements.

M. Kean: Je devrais ajouter que si quelqu'un nous demande d'élaborer une norme pour un produit de marque, cela nous serait très difficile parce que nous devons pouvoir rédiger des normes qui peuvent servir aux manufacturiers en général. Nous ne rédigerions pas une norme pour un manufacturier en particulier si le procédé en question doit demeurer secret afin que personne ne puisse avoir accès aux renseignements sur lesquels nous avons basé cette norme.

[Texte]

Mr. Dymond: And that has happened on one or two occasions.

Mr. Milligan: Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Mr. Kean, in conclusion, would you have any additional comments you would like to make?

Mr. Kean: No, I think this covered a fairly wide range.

Going back on some of the earlier comments by your chairman, we do not want to leave the impression we have any difficulty in working with government departments. We certainly have found, as I mentioned, that most of these departments have been fairly open. Some of the reasons why individuals, and individual departments, will not utilize the process of standards may be, as Mr. Dymond has indicated, how their particular legislation is written and how they work within the departments. They may not feel themselves free to be able to participate fully in the standards process. If we can get a message across to the people in government at all levels that the standards process, whether it is the CSA system, which we certainly are going to support from our association point of view, or that of any of the other standards organizations in Canada—if they are aware of these systems and can make use of them, I think in general we are making use of about the minimum-cost system which can be provided to the Canadian public as far as developing technical regulations is concerned.

Mr. Dymond: And we are ensuring broad input.

The Vice-Chairman (Mr. Berger): Thank you for your submission. The use of standards is something we have asked I think pretty well all industries which have come before us about—whether it was practical in their particular field—since we first became acquainted with it. We certainly intend to direct our attention to incorporating several recommendations pertaining to standards in our report.

• 1655

Our next meeting is on Thursday morning at 9.30 with the Department of Justice here in this room.

Finally, I would like to ask that the brief be filed as an exhibit with our evidence.

Thank you very much.

[Traduction]

M. Dymond: Et cela s'est produit à une ou deux occasions.

M. Milligan: Je vous remercie.

Le vice-président (M. Berger): Monsieur Kean, pour conclure, auriez-vous d'autres commentaires à faire?

M. Kean: Non, je crois que nous avons parlé de pas mal de choses.

Pour revenir à quelques observations du président, nous ne voulons pas donner l'impression que nous avons de la difficulté à collaborer avec les ministères du gouvernement. Comme nous l'avons dit, nous avons constaté que la plupart de ceux-ci sont assez ouverts. Il se peut que certains individus et certains ministères n'aient pas recours au processus de normalisation à cause, comme l'a indiqué M. Dymond, de la législation qui les régit et de leur façon de travailler à l'intérieur d'un ministère. Il se peut qu'ils ne se sentent pas libres de participer à fond au processus de normalisation. Si nous pouvons faire comprendre aux fonctionnaires de tous les niveaux que le processus de normalisation, qu'il s'agisse du système de l'ACNOR que nous allons certes appuyer, ou de celui des autres organismes canadiens de normalisation—s'ils sont au courant de ces systèmes et peuvent y avoir recours, je crois qu'en général notre système est le moins coûteux que nous puissions mettre à la disposition du public canadien en ce qui concerne l'élaboration de règlements techniques.

M. Dymond: Et nous assurons une participation générale.

Le vice-président (M. Berger): Je vous remercie de votre exposé. La question des normes en est une que nous avons posée à peu près à toutes les industries qui ont comparu devant nous. Depuis que nous nous sommes familiarisés avec cet aspect, nous leur avons demandé si c'était pratique dans leur domaine particulier. Nous avons certes l'intention d'inclure à notre rapport plusieurs recommandations relatives aux normes.

Notre prochaine réunion aura lieu jeudi matin à 9 h 30, ici même. Nous accueillerons le ministère de la Justice.

Finalement, je demanderais que le mémoire soit déposé comme pièce à l'appui avec nos délibérations.

Je vous remercie beaucoup.

APPENDIX "RR-10"

SUBMISSION TO THE PARLIAMENTARY TASK
FORCE
ON REGULATORY REFORM
BY THE CANADIAN LABOUR CONGRESS

SUBMISSION TO THE PARLIAMENTARY TASK
FORCE ON REGULATORY REFORM

The mandate of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform is:

to examine and report upon government regulations in order to minimize the burden on the private sector, including:

- the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;
- alternative techniques for achieving regulatory objectives;
- ways by which overlap of federal and provincial jurisdictions may be eliminated.

Despite this broadly defined mandate, the *Discussion Paper* issued by the Task Force says that "In order to be able to make meaningful recommendations in our December Report on how to minimize regulatory burden, the Task Force has decided to focus on the *process* of regulation." Then in defining its concerns more precisely, the Task Force has offered a number of suggestions on regulatory reform, all of which relate to the nature of the regulatory process.

The Canadian Labour Congress supports the vast majority of the specific proposals¹ made by the Task Force. Nonetheless, we are concerned that the specific proposals do not cover the full range of issues that could or should be dealt with even if one's attention is confined to process issues. In addition, we do not believe that the decision to focus specifically on progress issues will allow the Task Force to deal with the full scope of its mandate. Finally, we are concerned that the emphasis in the mandate of the Task Force on "the burden" of regulation may reflect a philosophical approach to the question of regulation which is not compatible with our own.

In view of the concerns that we have just expressed about the manner in which the Task force has chosen to undertake its work, we have taken the liberty of going beyond a discussion of the Task Force's reform proposals in the remarks that follow. Our remarks fall under the following headings:

I. General considerations concerning government regulation and the Task Force's mandate

¹ In a number of places we have referred to the Task Force's proposals for reform and have done so as a shorthand way of referring to the suggestions put forward by the Task Force for discussion. We acknowledge the Task Force's disclaimer that these are not proposals and hope that the Task Force will not take exception to our manner of referring to them.

APPENDICE «RR-10»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIÈRE
DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
PAR
LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU GROUPE DE TRAVAIL
PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE
LA RÉGLEMENTATION

Le mandat du groupe de travail parlementaire sur la réforme de la réglementation est:

«d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé notamment:

- les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements;
- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales.»

Afin de préciser ce large mandat, le groupe de travail a publié un *Document d'étude* où il déclare que «pour pouvoir formuler dans notre rapport de décembre des recommandations pertinentes quant à la façon de réduire ce fardeau au minimum, (il) a décidé de centrer son attention sur le *processus* de la réglementation». Puis, cherchant à concrétiser son intention, le groupe de travail a présenté quelques propositions de réforme des activités de réglementation se rapportant toutes au processus même de réglementation.

Le Congrès de travail du Canada appuie la grande majorité des propositions¹ formulées par le groupe de travail. Cependant, nous nous demandons d'abord pourquoi il n'a pas abordé tous les problèmes qui pourraient ou devraient être étudiés, même s'il a décidé de s'en tenir uniquement aux questions relatives au processus de la réglementation. De plus, en décidant de limiter son étude à ce processus, il nous semble que le groupe de travail ne pourra pas remplir l'ensemble de son mandat. Enfin, si le groupe de travail a mis l'accent sur l'aspect «fardeau» de la réglementation, c'est qu'il aborde l'étude de cette question dans une perspective qui est incompatible avec la nôtre.

Compte tenu de ces remarques sur la façon dont le groupe de travail a décidé de mener à bien sa tâche, nous nous sommes permis, dans le présent mémoire, d'aller au-delà d'une simple discussion des propositions de réforme avancées par ce groupe. Nous avons regroupé nos observations sous trois têtes de chapitre:

I. Considérations générales relatives à la réglementation publique et au mandat du groupe de travail

¹ À plusieurs reprises nous renvoyons aux propositions de réforme du groupe de travail: c'est une façon commode de parler des suggestions formulées par le groupe pour discussion. Nous savons que le groupe se défend bien de les considérer comme des propositions et espérons qu'il ne nous en vaudra pas d'y faire allusion de cette façon.

- II. The place of process issues in the mandate of the Task Force
- III. Process issues not addressed by the proposals of the Task Force
- IV. The Task Force proposals

I. General considerations concerning government regulation and the Task Force's mandate

Throughout its history the Canadian Labour Congress has been active in calling for regulatory activity by Canadian governments. In recent years our proposals for regulatory activity that have attracted the most attention are in the areas of industrial health and safety and environmental protection. However, we have also been calling for regulatory activity in relation to such diverse matters as: labour standards and labour relations; consumer protection; corporate financial disclosure; Canadian content in Canadian broadcasting; sexual and racial discrimination; minimum standards for private pensions—to mention but a few areas where we have called for regulatory activity.

The fact that groups such as ours have been active in calling for regulation reflects the fact that there are social objectives that we want to accomplish which cannot or do not emerge spontaneously through the functioning of economic markets. The role of market deficiencies in generating demands for regulatory activity has long been discussed in economics literature and a number of "market failures" have been identified by economists as the source of legitimate regulatory activity. These "market failures" include: cases of natural monopoly; destructive competition; cases of externalities or spillover effects; imperfect knowledge in the market place; and, the over-exploitation of common resources. Without denying that these factors can all give rise to demands for regulatory activity, it seems to us that this is far from a comprehensive list of the sources of demand for regulatory activity. In fact, because of the widespread attempt to understand government regulatory activity within the analytical framework of modern economic theory, it is worth emphasizing that the sources of demand for regulatory activity often stem from factors which simply cannot be comprehended by economic theory as it now stands. This point deserves some elaboration because the Task Force will no doubt be urged by some members of the public to try to analyze government regulation within such a framework.

In calling for government regulation even in areas that might be broadly defined as "economic", the Canadian Labour Congress is often responding to aspects of Canadian economic life which are ignored in modern economic theory. For example, in calling for government regulation in the areas of labour relations, labour standards, or discrimination in employment, we are responding to the social structural dimension of economic life which has no place in modern economic theory. In demanding health and safety legislation we are responding to the fact that for the workers involved in a production process, the production process is—to some degree—a consumption item. In demanding consumer protection legislation, we are responding to the fact that attempts by our members to maximize their satisfaction as consumers entails both mone-

- II. La place des questions relatives au processus de réglementation dans le mandat du groupe de travail
- III. Les aspects du processus de réglementation que n'aborde pas le groupe de travail
- IV. Les propositions du groupe de travail

I. Considérations générales relatives à la réglementation publique et au mandat du groupe de travail

Depuis qu'il existe, le Congrès du travail du Canada a toujours réclamé des gouvernements canadiens qu'ils élaborent des réglementations. Au cours des dernières années, c'est dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail et de la protection de l'environnement que nos demandes ont été les plus remarquées. Mais nos requêtes ont aussi porté sur une foule d'autres domaines tels que les normes et les relations de travail, la protection du consommateur, les politiques de divulgation financière des sociétés, le contenu canadien des émissions canadiennes, la discrimination sexuelle et raciale, les normes minimales pour les pensions privées, pour n'en mentionner que quelques-uns.

Si des groupes comme le nôtre ont pu réclamer une réglementation, c'est que les marchés économiques ne produisent pas spontanément certains objectifs sociaux qui nous tiennent à cœur. Il y a longtemps que la littérature économique étudie comment certaines lacunes du marché font naître les demandes de réglementation et un certain nombre «d'échecs du marché» sont maintenant considérés par les économistes comme une des sources d'activités de réglementation légitimes. Ces «échecs du marché» incluent notamment les cas de monopole naturel, de concurrence destructive, d'effets externes ou de retombées, de mauvaise connaissance du marché et de surexploitation des ressources communes. Sans nier que chacun de ces facteurs puisse donner lieu à une demande de réglementation, la liste complète des susceptibles de provoquer une demande de réglementation est, nous semble-t-il, beaucoup plus longue. En fait, comme on cherche la plupart du temps à comprendre l'activité de réglementation du gouvernement dans le cadre analytique de la théorie économique moderne, il importe d'insister sur le fait que la demande d'une législation subordonnée s'inspire souvent de facteurs qui ne peuvent tout simplement pas être intégrés à la théorie économique actuelle. Ce point mérite d'être explicité, car il est certain qu'on demandera au groupe de travail de chercher à analyser les activités de réglementation publique du point de vue de cette théorie.

En demandant au gouvernement de réglementer certains domaines que l'on peut en un sens large considérer comme «économiques», le Congrès du travail du Canada répond à certaines dimensions de la vie économique canadienne dont la théorie économique moderne ne tient pas compte. Lorsque le CTC réclame par exemple une réglementation en matière de relations et de normes de travail, ou relativement à des pratiques d'emploi discriminatoires, il répond à la dimension sociale de la vie économique laissée de côté par la théorie moderne. Lorsque nous exigeons une législation relative à la santé et à la sécurité, c'est pour tenir compte du fait qu'aux yeux des travailleurs participant à un processus de production, ce processus lui-même est, dans une certaine mesure, un objet de consommation. Quand nous réclamons une législation visant à

tary and non-monetary costs. In demanding both regulatory and non-regulatory forms of intervention to protect existing jobs we are responding to the fact that work provides more than an income; it also provides a base for living a full social life within one's community and family. Neither the Congress nor its members recognize labour as simply a factor of production to be allocated in the most efficient way possible.

The above list of sources of demand for regulation is far from complete, but it does indicate the range of demands for regulation that cannot be comprehended within modern economic theory. Moreover, a comprehensive list would be much longer if one moved beyond the area that could be broadly interpreted as "economic" regulation. For the work of the Parliamentary Task Force, the fact that modern economic theory cannot comprehend the sources of demand for government regulation has some important implications.

At a very general level, the Task Force has to be alert to the fact that the extreme diversity of the sources of demand and objectives being sought through regulation precluded the possibility that the evaluation of regulations can be undertaken within a single comprehensive analytical framework. Even when the costs of government regulation are economic and measurable, they cannot be fit into a tidy equation with the benefits that are being sought through regulation because in many cases there are no market measures of the benefits. There are simply no price tags that can be attached to a workable system of labour relations or the right to seek employment without having to fear that one's race or sex will bar a person from employment opportunities. The fact that the costs and benefits of government regulation cannot be reduced to a common set of quantitative measures means that the decisions about the worthiness of government regulation are inherently qualitative. In assessing any specific regulatory proposal, a qualitative judgement has to be made about the type of community in which one wants to live. Since making decisions of this sort is the essence of politics in its broadest sense, the foregoing remarks can be summarized by noting that government regulation and the evaluation of regulatory proposals is intrinsically political. Such an obvious conclusion would hardly be worth articulating were it not for the fact that there is such a pervasive attempt to deal with government regulation within a narrowly defined economic framework.

In considering the mandate of the Task Force against the background of these general remarks, it is striking that government regulation is being dealt with primarily in terms of "the burden" it imposes on the private sector. The Task Force has not only responded to this element in its mandate but has offered the rather extreme summary observation that "Government regulation inevitably imposes costs on all parts of the private sector." (*Discussion Paper*, p. 5) While it is true, of

protéger le consommateur, nous réagissons au fait que nos membres doivent envisager des coûts monétaires et non monétaires lorsqu'ils cherchent à obtenir pleine satisfaction en tant que consommateur. Et si nous réclamons la mise en place de mécanismes réglementaires et non réglementaires d'intervention pour protéger les emplois existants, c'est parce que nous savons que le travail ne procure pas seulement des revenus mais également des moyens pour vivre pleinement sa vie sociale au sein d'une collectivité et d'une famille. Ni le congrès ni ses membres ne considèrent le travail comme un simple facteur de production qu'il s'agit de répartir le plus efficacement possible.

Cette liste de questions susceptibles de provoquer une demande de réglementation est loin d'être complète mais on comprend qu'en grand nombre des demandes de réglementation ne peuvent être intégrées au cadre de la théorie économique moderne. Et pour que cette liste soit vraiment exhaustive, il faudrait qu'elle déborde le domaine qu'on pourrait assez largement appeler réglementation «économique». La théorie économique moderne n'arrive pas à incorporer tous les domaines susceptibles de faire naître une demande de réglementation publique: ce fait a une incidence importante sur les travaux du comité parlementaire.

Au niveau le plus général, le groupe de travail ne doit jamais oublier que la très grande diversité des domaines qu'ont besoin d'être réglementés et des objectifs poursuivis par la réglementation ne lui permet pas d'évaluer les règlements à l'aide d'un seul cadre analytique global. Même lorsque les coûts d'une réglementation publique sont de nature économique et donc mesurables, ils ne peuvent être ramenés à une belle équation qui tiendrait compte de tous les avantages visés, car dans de nombreux cas il n'existe sur le marché aucune façon de mesurer des avantages. Un système praticable de relations de travail, ou le droit de se chercher un emploi sont des réalités auxquelles il est impossible de fixer un prix sans avoir à craindre que la race ou le sexe d'une personne jouent contre elle en matière d'emploi. Puisque les coûts et les avantages de la réglementation publique ne peuvent être ramenés à un ensemble commun de mesures quantitatives, les décisions touchant à la pertinence de cette réglementation sont de nature essentiellement qualitative. Toute évaluation d'une proposition réglementaire particulière s'inspire donc d'un jugement qualitatif portant sur le type de collectivité dans laquelle on souhaite vivre. Mais puisque la prise de telles décisions ressortit essentiellement à la politique entendue dans son sens le plus large, nous pouvons résumer nos remarques antérieures en déclarant que la réglementation publique et l'évaluation des propositions réglementaires est une activité intrinsèquement politique. Et il serait inutile d'insister sur cette conclusion, n'était la tendance si largement répandue à considérer la réglementation publique dans une étroite perspective économique.

Si nous comparons maintenant le mandat du groupe de travail à ces remarques d'ordre général, ce qui nous frappe c'est que celui-ci étudie la réglementation publique essentiellement du point de vue «du fardeau» imposé au secteur privé. Le groupe de travail a non seulement tenu compte de cet élément dans l'exécution de son mandat mais a également résumé de façon un peu sommaire sa position à cet égard en affirmant que «la réglementation publique s'assortit inévitablement de

course, that government regulation will impose costs or burdens on some elements in the private sector, it is also true that it distributes benefits. In fact, the reason why most government regulation is in place is because some groups both inside and outside government believed that some section in the private sector would derive benefits from such regulation. To focus on the burdens of government regulation without assessing the benefits of government regulation is to bias one's approach to the issue rather strongly. Moreover, in light of what has been said in the previous paragraphs, a comparison of the burdens and benefits of government regulation must be a qualitative comparison.

One might defend the emphasis on the burden of government regulation in the mandate of the Task Force by arguing that the objectives of government regulation are being taken as given and the Task Force is only concerned with minimizing the costs of achieving those objectives. However, even this approach may involve the subtle implication that Canada has reached the outer limit of what can reasonably be achieved through government regulation. Given the backlog of unfilled proposals for regulatory activity that we have put forward, we could hardly accept this point of view. Moreover, it should also be recognized that attempts to devise alternatives to the current means of meeting regulatory objectives give rise to two types of problems. In the first place, there will be cases where the degree to which regulatory objectives are met will depend on the method that has been chosen to meet them. Therefore, one cannot change the method without changing the degree of success that will be achieved in meeting regulatory objectives. In addition, changes in the means of satisfying regulatory objectives may involve a change in the distribution of the associated costs and benefits. Unless distributional effects are to be dismissed as irrelevant, changes in who pays and who benefits must be evaluated in considering alternatives to regulation. The two problems just described become particularly acute if tax provisions or subsidies are contemplated as a substitute for regulation. These problems are especially pertinent to that part of the Task Force's mandate which calls upon it "to examine and report upon . . . alternative techniques for achieving regulatory objectives."

II. *The place of process issues in the mandate of the Task Force*

As we mentioned in our introductory remark, the mandate given to the Parliamentary Task Force is very broadly defined. However, as we also noted earlier, the Task Force has decided "... to focus on the *process* of regulation" in order to make "... meaningful recommendations in ... its December Report."

What concerns us about the decision of the Task Force to focus on the process of regulation is that it seems to leave a great deal of the Task Force's mandate outside the scope of the December Report. The mandate of the Task Force includes the specific suggestion that the Task Force look at:

—the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;

coûts pour l'ensemble du secteur privé» (*Document d'étude*, p. 5.) Il est vrai, certes, que la réglementation publique entraîne des coûts ou fardeaux financiers pour certains secteurs de l'entreprise privée, mais il est tout aussi vrai qu'elle est source d'avantages. En fait, si une réglementation publique existe, c'est parce que certains groupes, intérieurs ou extérieurs au gouvernement, ont jugé qu'elle serait avantageuse pour telle ou telle partie du secteur privé. Insister sur le fardeau de la réglementation sans en évaluer les avantages, c'est fausser assez gravement sa façon d'en aborder l'étude. Bien plus, compte tenu de ce que nous avons dit ci-dessus, toute comparaison du fardeau et des avantages d'une réglementation publique doit être d'ordre qualitatif.

On cherchera peut-être à défendre cette insistance du groupe de travail à étudier le fardeau de la réglementation publique en soutenant que celui-ci tient pour acquis les objectifs de la réglementation et cherche uniquement à en réduire les coûts. Mais même en abordant le problème de cette façon, on pourrait subtilement supposer que le Canada est allé aussi loin que possible sur la voie de ce qui peut raisonnablement être réalisé par la réglementation publique. Par contre, si on tient compte du grand nombre de demandes de législation subordonnée que nous avons faites et qui n'ont pas été satisfaites, il nous serait difficile d'accepter cette supposition. Par ailleurs, il faut également reconnaître qu'en cherchant à utiliser d'autres moyens pour atteindre les objectifs de réglementation, on a suscité une double série de problèmes. D'abord, les objectifs visés par une réglementation sont dans certains cas fonction de la méthode qui a été choisie pour les réaliser. Si donc on change de méthode, on ne peut s'attendre à atteindre les objectifs avec autant de succès. De plus, si on touche aux moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs, on risque également de modifier la répartition des coûts et des avantages qui s'y rattachent. Par conséquent, à moins de considérer les effets de répartition comme insignifiants, si celui qui paye ou celui qui bénéficie n'est plus le même, il faut en tenir compte lorsqu'on cherche à atteindre certains objectifs autrement que par réglementation. Ces deux problèmes revêtent une acuité toute particulière s'il est question de remplacer la réglementation par des dispositions fiscales ou des subventions. Ces problèmes relèvent tout particulièrement de la partie du mandat du groupe de travail en vertu de laquelle il doit «étudier les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation».

II. *La place des questions relatives au processus de réglementation dans le mandat du groupe de travail*

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, le mandat du groupe de travail a été défini dans ses très grandes lignes. Nous avons signalé que celui-ci avait décidé «... de centrer son attention sur le *processus* de réglementation... pour pouvoir formuler des recommandations pertinentes dans (son) rapport de décembre.»

Le rapport de décembre du groupe de travail ne traitera donc que d'une partie du mandat du comité: c'est cela qui nous inquiète. En vertu de son mandat en effet, le groupe doit étudier:

—les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements;

- alternative techniques for achieving regulatory objectives;
- ways by which overlap of federal and provincial jurisdictions may be eliminated.

Among the items referred to here, there are two—namely the objectives and expanding scope of government regulation—which have no real process dimension to them at all. Moreover, while all of the others have a process dimension to them, they are not purely issues of the process of regulation. Thus, for example, the economic impact of a regulation may result to some degree from the nature of the process associated with the initiation, implementation and adjudication of the regulation, but the substance of the regulation is bound to be the chief source of its economic impact. By the same token, the overlap in federal and provincial jurisdictions may be associated with process problems such as the need to deal with two sets of bureaucracies, but the underlying problem of the division of federal and provincial powers can hardly be subsumed under the notion of the process of regulation.

Because there is a significant portion of the Task Force's mandate that extends beyond the question of the process of regulation, the standards by which the Task Force has decided that a December report on process issues will be "meaningful" are unclear. For example, it would not seem that a Task Force report that only dealt with the process of regulation would be very meaningful in relation to the full mandate of the Task Force. This problem in the way that the Task Force has identified its task would be far less severe if the Discussion Paper had identified the December report as part of an ongoing activity of the Task Force that would extend beyond the December report. Unfortunately, one is left with the impression that the December report may terminate the work of the Task Force with a significant part of its mandate being left unaddressed. Even more curious in light of the Task Force's concern with public involvement in the regulatory process is the apparent absence of an opportunity for the public to offer comments to the Task Force on those elements of its mandate that are not going to be addressed in the December report.

III. *Process issues not addressed by the proposals of the Task Force*

The Task Force has set out a number of suggestions for the reform of the regulatory process which it has grouped under six broad headings. Despite the breadth of the issues raised in the *Discussion Paper*, there are several aspects of the process of government regulation on which the Task Force has not invited any comment but which ought to be addressed by the Task Force. These aspects of government regulation are: the ongoing administration of regulations; the adjudication of disputes arising under regulatory statutes and subordinate legislation; the language in which regulations are framed; and, the manner in which regulations are issued. We will offer comments under each of these headings in turn. But at the outset two general remarks may be worth making.

In itemizing the specific reform proposals it has made and in categorizing these under general headings, the Task Force has

- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérale et provinciales.

Or, deux des aspects de ce mandat, à savoir les objectifs et la portée grandissante des règlements publics, sont absolument indépendants du processus de réglementation. Et bien que tous les autres aspects s'y rattachent au processus, ils ne peuvent y être réduits. Ainsi par exemple l'incidence économique d'une réglementation peut résulter en partie de la nature du processus lié à l'élaboration, la mise en œuvre et l'adjudication de la réglementation, mais c'est le contenu de la réglementation qui est la source principale de son incidence économique. Parallèlement, le chevauchement des compétences fédérale et provinciales peut bien sûr être rattaché à des problèmes de processus, comme l'obligation d'avoir à traiter avec deux appareils gouvernementaux, mais le problème sous-jacent de la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces peut difficilement être subsumé sous la notion de processus de réglementation.

Une part importante du mandat du groupe de travail déborde donc la question du processus de réglementation, et par conséquent les critères en fonction desquels le groupe a décidé de juger de «la pertinence» de son rapport de décembre sur le processus ne sont pas clairs. Si par exemple le rapport du groupe ne traite que du processus de réglementation, il ne serait pas pertinent relativement à l'ensemble du mandat du groupe. Cette façon dont le groupe de travail a défini sa tâche créerait beaucoup moins de problèmes si le Document d'études avait parlé du rapport de décembre comme d'une activité qui se poursuivrait au-delà de ce rapport. Malheureusement, nous avons nettement l'impression que ce rapport de décembre pourrait mettre fin aux travaux du groupe de travail qui ne se serait ainsi acquitté que d'une partie de son mandat. Il est encore plus curieux de noter, compte tenu du fait que le groupe de travail se préoccupe de la participation du public dans le processus de réglementation, que le public n'aura pas, semble-t-il, l'occasion de présenter au groupe ses observations sur cette partie de son mandat qui ne sera pas abordée dans son rapport de décembre.

III. *Les aspects du processus que n'aborderont pas les propositions du Groupe de travail du Comité*

Le Groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions de réforme du processus de réglementation, qu'il a regroupées dans six grandes rubriques. Si vaste que soit la portée des questions soulevées dans le *Document d'études*, il existe plusieurs aspects du processus de réglementation gouvernementale sur lesquels le Groupe de travail n'a pas sollicité de commentaires, et qui devraient néanmoins être abordés dans son étude. Il s'agit notamment de l'application quotidienne de la réglementation, de la résolution des conflits auxquels donnent lieu l'application des lois à caractère réglementaires et de la législation subordonnée, de la langue dans laquelle les règlements sont rédigés et de la façon dont ils sont diffusés. Nous aborderons successivement ces quatre questions, mais il convient tout d'abord de formuler deux remarques d'ordre général.

En regroupant ses propositions de réforme en quatre rubriques, le Groupe de travail a principalement attiré l'attention

directed its attention primarily to the intra-governmental process of regulation. (The one notable exception to this rule is the category of suggestion headed "Improving Information and Involving the Private Sector".) The aspect of the regulatory process which seems to be left largely untouched by the Task Force's suggestions is the interaction which the existence of a regulation invariably sets off both among private groups and individuals, and between those private groups and individuals on the one hand, and governmental institutions on the other. As a private sector group whose millions of members are regularly affected by regulatory activity, one of our overriding concerns with the regulatory process is the ease with which our members can operate within it to secure the rights that regulations establish for them. Thus, our approach to issues of the regulatory process tends to stem from the point of view of the regulated individual rather than internal government procedures and this difference in vantage points is one of the underlying reasons why we are raising the specific items of discussion below.

The other general comment that we would raise at this juncture concerns the scope of what one considers government regulation to involve. Among groups and individuals who have studied government regulation there has been a long standing controversy as to how government regulation should be defined. The problem has been to find the appropriate middle ground between a definition that implies that everything that government does is regulatory and a definition that excludes government activity which intuitively seems to be regulatory. We have no interest or desire to bring this debate to a definitive conclusion. But, we would point out that most Canadian social security legislation has a massive volume of regulatory requirements and adjudicative procedures associated with its ongoing operation. Moreover, if one considers these regulatory requirements to fall within the scope of "government regulation", then the issues which we will be raising below take on even greater significance for our members than would otherwise be the case.

The ongoing administration of regulatory provisions is one of the specific aspects of the regulatory process to which the suggestions of the Task force do not direct attention. In the view of the Canadian Labour Congress the effective administration of regulations is a vital concern. The drafting of regulations assumes that desired social or economic objectives will not be produced through the market or other forms of voluntary activity. But, the transition from the "potential" to the "actual" benefits of such regulation will come about only if there is sufficient enforcement to ensure widespread compliance. One of the implications of this observation is that social benefits of regulation cannot be inferred from the texts of regulatory instruments; they depend on the efficiency of the ongoing implementation of regulatory measures.

It should also be noted that in some cases the implementation of regulations is not a continuous process but is triggered in response to initiatives by the private sector. In these cases, the critical process issue is the responsiveness of government enforcement mechanisms to such private initiatives.

sur le processus de réglementation au sein du gouvernement. Ce principe comporte cependant une exception: il s'agit de la catégorie de propositions intitulée «Amélioration de l'information et participation accrue du secteur privé». Les propositions du Groupe de travail n'abordent pratiquement pas la question des rapports mutuels que font inévitablement apparaître les règlements entre les groupes privés et les individus d'une part et les institutions gouvernementales de l'autre. En tant que groupe du secteur privé dont les millions de membres sont constamment visés par la réglementation, nous nous préoccuons avant tout de la façon dont nos membres peuvent invoquer cette dernière pour faire valoir les droits qu'elle a créés en leur faveur. C'est pourquoi nous abordons la question de la procédure réglementaire du point de vue des administrés soumis à la réglementation plutôt que dans l'optique des procédures internes au gouvernement et cette différence de point de vue est l'un des fondements de notre intervention.

Notre deuxième remarque concerne l'étude de ce que l'on considère comme devant relever de la réglementation gouvernementale. La façon dont il convient de définir la réglementation gouvernementale a toujours fait l'objet d'une controverse parmi les groupes et les individus qui l'étudient. On a toujours essayé de trouver un juste milieu entre une définition selon laquelle tout ce que fait le gouvernement relève de la réglementation et une définition dont seraient exclues les activités qui donnent seulement l'impression de relever de la réglementation. Notre propos n'est pas de clore ce débat. Nous voudrions simplement indiquer que la plus grande partie de la législation canadienne en matière de sécurité sociale comporte, dans son application quotidienne, un grand nombre d'obligations réglementaires et procédures règlement des conflits. Par ailleurs, si l'on considère que ces obligations réglementaires entrent dans la définition de la réglementation gouvernementale, les questions évoquées ci-dessus revêtent une signification encore plus importante pour nos membres.

L'application quotidienne des dispositions réglementaires constitue un aspect du processus de réglementation sur lequel les propositions du groupe de travail n'ont pas mis l'accent. De l'avis du Congrès du travail du Canada, l'application efficace de la réglementation est une préoccupation essentielle. On édicte des règlements parce qu'on suppose que tel ou tel objectif social ou économique ne pourra être atteint par la seule intervention des forces du marché ou par quelque autre forme d'action intentionnelle. Mais les avantages éventuels de ces règlements ne se réalisent effectivement que si ces derniers sont appliqués de façon suffisamment efficace. Il faut en déduire, notamment, que les avantages sociaux de la réglementation ne découlent pas directement de la formulation des textes réglementaires; ils dépendent de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de réglementation.

On remarquera également que dans certains cas, la mise en œuvre de la réglementation n'est pas un processus ininterrompu, mais qu'elle intervient de façon ponctuelle, en réponse à des initiatives du secteur privé. Dans de tels cas, il s'agit de savoir si les mécanismes gouvernementaux d'application de la réglementation réagissent efficacement aux initiatives du secteur privé.

In view of the foregoing remarks on the ongoing administration of regulatory requirements, there are several issues that the Task Force ought to be addressing: are there any general standards that can be developed to judge the adequacy of government enforcement measures? How does the government itself assess the adequacy of its enforcement efforts? Are government agencies and departments sufficiently responsive to the initiatives of private citizens where these initiatives are relevant to the enforcement of regulatory requirements? What recourse do private citizens have in cases where regulatory agencies and departments do not respond to their initiatives? Without wishing to pre-judge the conclusions of the Task Force regarding these issues, it seems to us that there are some striking examples of regulatory measures which have not generated their promised benefits thanks at least in part to inadequate enforcement. One of the most striking cases in point is the apparent inefficacy of equal pay for work of equal value legislation in eliminating income differentials between male and female workers. The recent disaster at the Balmoral Mine in Rouyn certainly raises questions about the adequacy of safety inspections in Quebec mines. The inability of the federal government to provide the required subordinate legislation and mine inspectors to implement the health and safety provisions under Part IV of the Canadian Labour Code for uranium miners in Elliott Lake is a rather extreme case of regulatory enforcement being inadequate to ensure that social benefits promised in regulations are realized in fact.

The adjudication procedures that have been established under regulatory legislation are another aspect of the regulatory process which deserve the attention of the Task Force. In this connection what is striking about the Canadian situation is the wide variety of practices that exist. For example, there are substantial variations that exist with regard to such matters as: the right to appeal decisions to the courts and cabinet; the right of interested parties to be represented on adjudicative tribunals; the definition of interested parties in cases before tribunals; and the formality of proceedings before a tribunal. We are not committed to the view that there is a single format that ought to be followed in all adjudicative proceedings, but the great variety of adjudicative procedures suggests, in itself, that some evaluation of the strengths and weaknesses of the various adjudicative arrangements ought to be undertaken by the Task Force. As a result of our work in labour relations and our dealings with social security program administrators, we have a long-standing commitment to adjudicative tribunals on which the interested parties are directly represented, as well as to procedures which emphasize informality. It is our view that these arrangements increase the likelihood of fair decisions and they enhance the ability of those people appearing before the tribunals to freely participate in the proceedings.

The language used in framing regulations is not self-evidently a process issue. The connection between the language used in framing regulations and the nature of the regulatory process can best be understood if it is acknowledged at the outset that regulatory requirements may be spelled out in a great variety of ways. At the one extreme, there are what may be called *per se* rules which clearly define compliance and non-compliance according to an easily discernible objective standard. An example of this type of rule would be the requirement that chartered banks hold a certain percentage of their assets in the

A la lumière des remarques qui précèdent sur l'application quotidienne des exigences de la réglementation, on peut proposer différentes questions à la réflexion du groupe de travail: serait-il possible d'élaborer des normes générales permettant d'apprécier l'opportunité des mesures gouvernementales d'application de la réglementation? Comment le gouvernement évalue-t-il l'efficacité de ces mesures? Les ministères et les organismes gouvernementaux réagissent-ils de façon adéquate aux initiatives du secteur privé qui relèvent de l'application des obligations réglementaires? De quels recours disposent les citoyens lorsque les ministères ou les organismes investis d'un pouvoir de réglementation ne réagissent pas à leurs initiatives? Sans vouloir préjuger des conclusions du groupe d'étude sur ces questions, nous avons constaté certains exemples flagrants de mesures réglementaires qui n'ont pas apporté les avantages prévus faute d'une mise en œuvre adéquate. C'est notamment le cas de la législation sur l'égalité des salaires à travail égal, qui devait éliminer les différences de revenu entre les travailleurs des deux sexes. Le récent désastre de la mine Balmoral, à Rouyn Noranda soulève, quant à lui, bon nombre de questions sur la valeur des inspections de sécurité dans les mines du Québec. On en trouve encore un exemple dans l'incapacité du gouvernement fédéral à établir la législation subordonnée, que devrait faire respecter les inspecteurs des mines, pour traduire dans la réalité, notamment dans les mines d'uranium d'Elliott Lake, les dispositions sur la santé et la sécurité de la partie IV du Code canadien du travail.

Les procédures de règlement de conflit créées par des mesures réglementaires méritent, elles aussi, l'attention du groupe de travail. A cet égard, la situation canadienne est remarquable par la grande variété des pratiques en vigueur. Par exemple, il existe d'importantes variantes en ce qui concerne le droit d'appel auprès des tribunaux et du Cabinet, le droit des parties en présence de se faire représenter devant le tribunal chargé de trancher un conflit, la définition des parties à un conflit soumis aux tribunaux, et les formalités de la procédure judiciaire. Nous ne prétendons pas qu'il faille imposer une formule unique dans toutes les procédures, mais la grande variété de ces dernières devrait inciter le groupe de travail à évaluer leurs forces et leurs faiblesses respectives. Notre expérience dans les relations de travail et dans les rapports avec des administrateurs de programmes de sécurité sociale nous a amenés à préférer les tribunaux devant lesquels les parties sont directement représentées, et les procédures les moins rigides, qui, à notre avis, sont plus susceptibles d'aboutir à des décisions équitables et facilitent la libre intervention des parties dans les délibérations.

La formulation de la réglementation peut sembler ne pas relever des questions concernant le processus de réglementation. Le rapport entre le langage utilisé dans les règlements et la nature du processus de réglementation sera mieux compris si l'on reconnaît au départ que les obligations réglementaires peuvent être énoncées de différentes façons. On trouve, d'une part, ce qu'on pourrait appeler des règles en soi, dont le respect peut être clairement défini en fonction d'une norme objective facilement concevable. On en trouve un exemple dans l'obligation imposée aux banques à charte d'immobiliser un certain

form of deposits with the Bank of Canada and Government of Canada Treasury Bills. At the other extreme, there are regulatory requirements that are defined in terms that do not suggest the nature of compliance and non-compliance in a self-evident way. Those requirements may be specified in terms of "maximum effort" and/or they may vary depending on circumstances. Examples of this type of requirement would be the provision under the Foreign Investment Review Act that an acquisition by a foreign firm produce a significant benefit to Canada or the requirement under the Competition Act which defines offences in relation to competition in terms of "unduly limiting supply" and "unduly raising prices". In the absence of a widely accepted term to refer to the latter type of regulatory requirement, we simply call it a loosely defined regulatory requirement.

The existence of loosely defined regulatory requirements causes two problems. One is that they are inherently less knowable to those who are subject to their provisions and this fact is problematic in terms of traditional notions of the rule of law. The related problem is that loosely defined regulatory requirements inevitably mean that those people who are charged with responsibility for enforcing and adjudicating disputes concerning regulatory requirements have much greater latitude to exercise discretion in determining how a regulatory requirement will apply to a particular situation. The obverse of this discretion is much greater dependence of the regulated on the will of the regulators. The existence of loosely defined regulatory requirements and the problems that go along with them suggest that one of the things that the Task Force might review is the scope for replacing loosely defined regulatory requirements with ones that distinguish compliance and non-compliance more clearly, and that limit the discretion of regulators within more narrow bounds.

The final matter that we wish to raise in relation to process issues that are not dealt with in the Discussion Paper of the Task Force is the manner in which regulatory requirements are made public. In this connection, we acknowledge that there is a certain inevitability to the existence of the sterile and frustrating legal texts in which regulatory requirements are now embodied. Nonetheless there are certain things that could be done to make it easier for private individuals and groups to deal with regulatory requirements without the need of professional assistance. In this connection, three things stand out in our experience as potentially helpful: a concerted effort to publicize new regulatory requirements in as popular a fashion as possible; the wider dissemination of consolidated statutes and regulations when regulatory instruments are amended; and an effort to bring together all of the regulatory requirements pertaining to identifiable fields of activity into single statutory sources or compendiums of statutory sources that could be made available to practitioners in the relevant fields. Of these suggestions, the significance of the first two is fairly straightforward. However, the final one may require a word of explanation.

One of the inevitable byproducts of the increasing scope of government regulation has been that particular fields of private activity are affected by a growing number of separate statutory requirements. To take an example that is familiar to trade unions, the operation of private pension plans is affected by the regulatory requirements spelled out under pension

pourcentage de leur actif sous forme de dépôts auprès de la Banque du Canada et de bons du Trésor. Il existe, à l'inverse des obligations réglementaires définies par des termes qui n'expliquent pas de manière évidente la façon de les respecter. Ces obligations peuvent varier selon les circonstances ou peuvent être formulées en termes d'«effort maximum». On en trouve un exemple dans les dispositions de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, qui stipule que l'acquisition d'une entreprise étrangère doit produire un avantage important pour le Canada, ou dans les obligations de la Loi sur la concurrence, selon laquelle constitue une infraction le fait de limiter indûment les approvisionnements ou de hausser indûment les prix. Faute de terme généralement accepté pour désigner ce dernier type d'obligation réglementaire, nous la qualifierons d'obligation réglementaire mal définie.

Les obligations de ce genre engendrent deux problèmes. Tout d'abord, elles seront nécessairement moins bien connues des personnes auxquelles elles s'adressent, ce qui est très fâcheux dans le contexte de la motion traditionnelle de respect de la loi. Par ailleurs, les obligations réglementaires mal définies confèrent aux personnes chargées de leur application et du règlement des litiges auxquels elles donnent lieu une latitude beaucoup plus vaste pour agir. Du fait de ce pouvoir discrétionnaire, l'administré est beaucoup exposé à la volonté des pouvoirs publics. Ces obligations mal définies et les problèmes qu'elles engendrent nous incitent à penser que le groupe de travail devrait les étudier à la lumière des règlements qui définissent les infractions de façon plus précise et de ceux qui restreignent le pouvoir discrétionnaire de l'autorité investie d'un pouvoir de réglementation.

Enfin, nous voudrions évoquer la façon dont les obligations réglementaires sont portées à l'attention du public, ce dont ne parle pas le document d'étude du groupe de travail. A cet égard, nous reconnaissons que les textes réglementaires doivent être nécessairement formulés dans une langue juridique parfois rébarbative. Néanmoins, il devrait être possible de faciliter la consultation des textes réglementaires par les groupes ou les individus, qui ne devraient pas avoir besoin, pour cela, de l'aide des spécialistes. D'après notre expérience, il pourrait être utile de s'efforcer de publier les nouvelles obligations réglementaires sous la forme la plus accessible, d'assurer une plus large diffusion de la codification des lois et des règlements lors des modifications des textes réglementaires, et de s'efforcer de rassembler les obligations réglementaires selon les domaines d'activités auxquels elles s'adressent sous forme de recueil concis et facile à obtenir. Les deux premières propositions ci-dessus se conçoivent assez aisément, mais la dernière nécessite un mot d'explication.

La portée croissante de la réglementation gouvernementale a eu pour effet secondaire inévitable de multiplier les différentes obligations statutaires visant chaque domaine d'activité privée. Pour prendre un exemple que connaissent bien les syndicats, le fonctionnement des régimes privés de retraite est soumis aux dispositions de la législation sur les prestations de

benefits legislation, the Income Tax Act, the Loan Companies Act, the Loan and Trust Corporations Act, British and Canadian Insurance Companies Act and anti-discrimination laws. In addition to the problem of simply identifying all of the statutes and subordinate legislation that is relevant to a particular field of activity keeping informed of the myriad of changes possible becomes a difficult and time-consuming task—especially for those whose work is not solely directed toward this one field. Moreover, it is our view that as far as possible, one ought to be able to make this identification without having to rely on professional assistance. Governments could help the process of locating relevant regulatory requirements if they would bring together all of the relevant regulatory requirements pertaining to identifiable fields of activity into single compendiums and, where practicable, by providing simplified digests of regulations—subject to some disclaimer as office consolidations. In making this suggestion, we recognize that it is an objective which may have to be pursued on an experimental basis since the identification of the fields of activity which would benefit from this type of assistance may only emerge through trial and error. An alternative approach to this problem would be to establish a government office that could respond to private inquiries as to the regulatory requirements that pertain to particular fields of activity.

IV. The Task Force proposals

As we noted in our introductory remarks, we concur with the majority of the suggestions that the Task Force has brought forward for reform of the regulatory process. As a result we see no need to comment extensively on each specific proposal. Therefore, we will comment briefly on each of the general categories into which the Task Force has divided its proposals and focus additional attention on those specific proposals with which we have particular disagreements.

At the outset, however, we should say that we see the overriding significance of the Task Force proposals lying in their contribution towards making the regulatory process more open to public scrutiny. In this connection, the identification by the Government of Canada of a specific rationale for its regulatory activity would be a particularly important byproduct of the Task Force proposals. However, it is not at all clear that the types of reform proposals put forward by the Task Force would have a significant impact on either the nature or the volume of the regulatory initiatives taken by the Government of Canada. Our skepticism in this regard stems from the fact that the reform proposals do not change the institutional sources of regulatory initiatives nor do they force the existing authorities to confront new facts or adopt new values. The conclusion that follows is that, in the short run at least, one should not expect a significant change in the nature of regulatory initiatives. On the other hand, it is conceivable that over a longer term the opening up of the regulatory process might set of a political dynamic that could change the nature of regulatory initiatives. Even if this longer run possibility did not materialize, the fact of a more open process has an intrinsic political merit that commends the Task Force proposals.

retraite, de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur les compagnies de prêts, de la Loi sur les compagnies fiduciaires, de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, et des lois anti-discriminatoires. En plus du problème que pose la simple identification de toutes ces lois et des règlements qui en découlent pour un domaine particulier d'activité, il est très difficile et très fastidieux de se tenir informé des innombrables modifications qui peuvent y être apportées, particulièrement pour ceux dont le travail n'est pas uniquement consacré à ce seul domaine. En outre, nous estimons que dans la mesure du possible, on devrait pouvoir consulter les textes officiels sans l'aide d'un spécialiste. Le gouvernement aiderait les administrés en regroupant les textes réglementaires par des secteurs d'activité et en les présentant, lorsque c'est possible, sous une forme condensée et simplifiée, la codification gardant cependant valeur officielle. En faisant cette proposition, nous admettons qu'il pourrait être bon, tout d'abord, de se fixer cet objectif à titre d'essai puisque le repérage des domaines d'activités susceptibles de bénéficier de ce type d'assistance se fera au cours d'un processus de recherche et de tâtonnement. L'autre solution serait de créer un bureau chargé de répondre aux demandes privées concernant la réglementation d'un domaine particulier.

IV. Les propositions du groupe de travail

Comme nous le faisons remarquer dans nos notes d'introduction, nous approuvons la plupart des propositions du groupe de travail relatives à la réforme de la réglementation. Nous ne voyons donc aucune nécessité à nous étendre ici plus longuement sur chacune et nous nous contenterons de commenter brièvement les diverses catégories entre lesquelles le groupe de travail a réparti ses propositions en nous concentrant davantage sur celles auxquelles nous ne souscrivons pas.

Remarquons toutefois, dès le départ, qu'à nos yeux, le principal mérite de ces propositions est qu'elles contribuent à rendre le processus réglementaire plus accessible à l'ensemble de la population. Il serait particulièrement important que, dans cet ordre d'idée, elles amènent le gouvernement du Canada à définir le principe qui régit fondamentalement ses activités réglementaires. Toutefois, rien n'indique clairement que les propositions de réforme faites par le groupe de travail influeraient sensiblement sur la nature ou le volume des initiatives prises par le gouvernement canadien en matière de réglementation. Notre scepticisme à cet égard s'explique par le fait qu'elles ne visent pas les administrations d'où émanent ces initiatives, et que les organismes en place ne sont en rien amenés à tenir compte des faits nouveaux ni à adopter de nouvelles valeurs. On peut donc en conclure qu'à court terme du moins, aucune modification profonde n'en résultera pour ce qui est de la nature du processus réglementaire. Il est pourtant concevable qu'à long terme, on constate, suite à cet élargissement du processus réglementaire, l'amorce d'une dynamique politique susceptible de la transformer. Même s'il n'en était pas ainsi, l'avantage intrinsèque qui en résulte sur le plan politique est attribuable aux propositions du groupe de travail.

a) *Improving Information and Involving the Private Sector*
(Suggestions 1-4)

From our point of view, probably the most important of all of the Task Force proposals is the fourth one dealing with the need for a Freedom of Information Act. Because we have addressed this issue at some length in previous submissions to Parliamentary Committees, we will not belabour the issue again, although we have appended a recent submission on the issue for the perusal of Task Force members. For current purposes, it will be sufficient to note that as a private group that frequently comments on pending regulatory initiatives, one of the great potential advantages of a freedom of information act would be to have access to the background documents and information that has been used within government to generate regulatory proposals. Access to this type of information would be a healthy antidote to the frustration that private groups often feel as a result of not being able to clearly identify the underlying reasons for government action. Uncertainty concerning the basic reasons for government action frequently leads to unproductive exchange between private groups and government officials.

A freedom of information act may also open up an important aspect of the ongoing administration of regulatory measures. When one thinks of regulatory instruments, what initially comes to mind is regulatory statutes and orders-in-council or subordinate legislation. There is, however, another order of instrument which, despite its lack of legal status, may have a significant bearing on the manner in which individual decisions are made. What we are referring to are the administrative manuals that are terribly important to the manner in which social security provisions are applied but which are now unavailable to the public. Because these manuals actually define the rights and obligations of members of the public, they can and should be available for public scrutiny and a freedom of information act could bring them within public view.

The proposals to require advance notice of regulatory initiatives and to establish an obligation to consult with private groups are also proposals that we support. However, it is difficult to imagine how one could define the obligation to consult in a meaningful way. Until a notice of a regulatory initiative is given it is virtually impossible to know the range of groups that may be concerned. Therefore, these two proposals should be viewed as being interrelated, with the existence of advance notice being a prerequisite for a meaningful obligation to consult. Therefore, the obligation to consult should be cast in terms of an obligation to respond to private initiatives and a very important element to include in the obligation to consult is an obligation to tell private groups why their proposals are being rejected when that is indeed the case. For private groups that devote a great deal of energy and resources to contributing to a discussion of regulatory issues, nothing is more frustrating than to learn through the nature of the regulations that are adopted that their proposals have been rejected.

The proposals concerning advance notice and the obligation to consult could, of course, generate a great deal of work for

a) *Amélioration de l'information et participation accrue du secteur privé (propositions 1-4)*

La quatrième proposition, où il est question de la nécessité d'adopter une loi sur la liberté d'accès à l'information, nous semble la plus importante des propositions du groupe de travail. Nous n'y reviendrons pas en détail puisque nous nous sommes longuement étendus là-dessus dans nos mémoires précédents à des Comités du Parlement, ayant même tout récemment fait parvenir un mémoire supplémentaire sur la question à l'intention des membres du groupe. Dans l'état actuel des choses, il sera suffisant de faire remarquer que, en tant qu'association privée fréquemment amenée à faire connaître son avis sur les règlements en cours d'élaboration, nous voyons un avantage essentiel à l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information, et c'est de rendre accessibles les documents et les renseignements qui ont été utilisés par les fonctionnaires pour élaborer les règlements. Ce serait un remède radical au sentiment de frustration dont souffrent fréquemment les groupements privés qui n'ont pas été en mesure de discerner clairement les mobiles d'une décision gouvernementale. Ce sentiment d'incertitude est fréquemment source de malentendus et de mauvaises communications entre les groupes du secteur privé et les hauts fonctionnaires.

Une loi sur l'accès à l'information permettrait également une plus grande transparence des méthodes d'application des mesures réglementaires. En effet, lorsqu'il en est question, viennent d'abord à l'esprit les règlements, les décrets ou la législation déléguée. Toutefois, il ne faudrait pas oublier, d'autres documents officiels, qui même s'ils n'ont pas de statut légal, finissent par avoir une influence considérable sur la façon dont certaines décisions isolées sont prises. Nous pensons aux manuels d'administration qui sont très importants en matière d'application des dispositions relatives à la sécurité sociale et auxquels le public n'a pas accès. Or, ces manuels, qui définissent les droits et obligations de la population, devraient être rendus publics grâce à l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information.

Nous sommes également en faveur des propositions qui demandent qu'un préavis soit donné des projets de règlements et qu'obligation soit faite de consulter les groupements et associations privés. Toutefois, il est difficile d'imaginer que l'on puisse réellement définir cette obligation de consultation. En effet, tant qu'un avis de publication d'un projet de règlement n'est pas paru, il est pratiquement impossible de savoir quels groupements pourront être concernés. Ces deux propositions devraient donc être considérées l'une par rapport à l'autre, l'obligation de donner un préavis étant une condition préalable à celle de consulter les intéressés. Aussi, cette dernière devrait être conçue comme l'obligation de répondre aux initiatives privées et elle devrait prévoir une clause exigeant que les groupements privés soient avertis des raisons pour lesquelles leurs propositions n'ont pas été retenues, le cas échéant. Il est en effet très décevant pour ceux qui consacrent beaucoup d'énergie et des ressources importantes à l'examen de projets réglementaires d'apprendre, uniquement en vue de la nouvelle réglementation, que leurs suggestions n'ont pas été retenues.

L'obligation de donner préavis des projets de règlements et de consulter le secteur privé pourrait entraîner un surcroît de

those responsible for the initiation of regulations, and the Task Force seems to recognize this in the questions it has raised in connection with these proposals. However, we would suggest that the initial steps in these matters should be defined in a generous manner and only if they prove too burdensome should safeguards begin to be imposed to reduce an excess burden of work to which they might give rise. In other words, an initial experiment in opening up the process of regulation should include the following features: a broad definition of the regulations requiring advance notice should be used; popular media should be used for giving advance notice; and an obligation should be imposed on the government to respond to private initiatives.

One proposal that does cause us some concern is the proposal to fund public interest groups. We certainly share the desire to allow access to governments to groups with minimal private resources. However, we are also very concerned that government funding of public interest groups may make these groups captives of the very governments of which they are supposed to be independent critics. Without wishing to preclude the possibility of government funding for public interest groups, we would like to see governments at the cabinet, parliamentary and bureaucratic levels move to improve the access that groups with minimal resources have to government decision-making by taking the initiatives to solicit the views of these groups. Examples such as the Berger Commission hearings, Senate Committee on poverty, and the federal government Task Force on Housing of 1969, demonstrate that when the views of large numbers of Canadians are desired, they can be gleaned through initiatives that are within the capability of government itself.

(b) *Internal Management:* Improving the Government's Assessment of Proposed Regulatory Initiatives

We are highly skeptical about the value of the proposals regarding the Socio-Economic Impact Analyses if their intent is to have an impact on either the volume or the nature of regulatory initiatives. As we suggested above, the mere existence of these Analyses does not, in itself, force government officials to confront new facts or to bring new values to bear on them. In addition, the attempt to assign dollar values to all of the costs and benefits associated with regulatory proposals, involves an attempt to lend the aura of scientific impartiality to an inherently political exercise. It would be preferable if governments would openly recognize the political nature of their decisions and openly state their social preference and priorities rather than bury them in the assignment of dollar figures to costs and benefits.

Despite our skepticism about the usefulness of full blown cost-benefit analyses as a guide to regulatory decision-making, a more qualitative assessment of the anticipated effects of a proposed regulatory initiative and, more importantly, a definitive rationale for the course of action the government is proposing would be of assistance if it was available to the public. In our experience, one of the greatest difficulties that arises in dealing with government with regard to any of its initiatives is that its reasons for pursuing a course of action are often very difficult to identify. The obligation to establish a

travail pour les responsables de l'élaboration des règlements, et il semble bien que le groupe de travail en ait été conscient lors de son examen des questions soulevées par ses propositions. Toutefois, nous proposerions que ces mesures préliminaires soient d'abord définies de façon extrêmement large et qu'on ne songe à appliquer de mesures préventives qu'au moment où il apparaîtrait clairement qu'il faut alléger ce surcroît de travail. En d'autres termes, la phase initiale d'expérimentation du nouveau processus réglementaire devrait comporter une large définition des dispositions fixant l'obligation de donner préavis en temps utile (les grands moyens de diffusion pourraient être utilisés à cet effet), et l'obligation devrait être faite à l'administration de répondre aux initiatives privées.

L'idée, contenue dans l'une des propositions, de subventionner des groupements d'intérêt public, nous cause certaines préoccupations. Nous comprenons certes le désir qu'elle reflète de permettre à des groupes défavorisés du point de vue financier d'avoir accès aux organes de gouvernement. Toutefois, nous craignons que ces subventions de les mettent à la merci précisément des administrations qu'ils sont censés pouvoir librement critiquer. Nous souhaiterions donc, sans écarter d'emblée l'idée de ce subventionnement, que les instances gouvernementales (le Cabinet, le Parlement et l'Administration) facilitent l'accès des groupements les plus défavorisés aux prises de décision en sollicitant leur avis. Des exemples tels que les audiences de la Commission Berger, le Comité sénatorial sur la pauvreté et le Groupe de travail fédéral sur l'habitation en 1969 nous donnent la preuve que l'opinion de larges couches de la population canadienne peut être sollicitée et recueillie à la suite d'initiatives émanant du gouvernement lui-même.

(b) *Gestion intérieure:* Améliorer l'évaluation des nouveaux règlements pour le gouvernement

Nous mettons hautement en doute la valeur des propositions relatives aux Analyses de l'impact socio-économique en ce qui concerne leur influence sur la fréquence ou la nature même des projets de règlement. Comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la seule existence de ces analyses, en soi, ne contraint en rien, les instances gouvernementales à tenir compte de faits nouveaux ou à modifier leur ligne de conduite en conséquence. En outre, l'idée d'évaluer en dollars les avantages et les inconvénients de nouvelles propositions de règlements implique que l'on veuille donner un air d'impartialité scientifique à un processus en fait purement politique. Il serait donc préférable que les gouvernants reconnaissent ouvertement la nature politique de leurs décisions et déclarent clairement leurs préférences et leurs priorités sur le plan social, plutôt que de s'entêter à vouloir donner un équivalent monétaire des gains et pertes entraînés par la nouvelle réglementation.

En dépit de notre scepticisme en la matière, il serait pourtant utile à la population que l'administration mette à sa disposition des études qualitatives sur les effets présumés d'une réglementation en cours d'étude, et surtout, un exposé des principes qui l'ont motivée. L'une des difficultés, essentielles lorsqu'on cherche à comprendre les décisions de l'administration, nous semble être de comprendre les mobiles qui ont amené celle-ci à prendre telle ou telle mesure. Par ailleurs, l'obligation pour l'administration de définir les grands principes de ses actions serait au moins aussi utile au public que

definitive rationale for its proposed courses of action would be at least as helpful to the public as even a qualitative assessment of the anticipated effect on regulatory initiative. It may be needless, but it is worth adding too that if SEIA's or some other form of assessment is going to be made available to the public, a more popular medium than the *Canada Gazette* should be used at least to notify the public of the availability of the assessment.

Two final thoughts on the SEIA's are worth offering. One is that as a method of reviewing regulatory proposals it is akin to the federal government's attempt to introduce a planned program budgeting system (PPBS) in the late 1960's. The Task Force might do well to review the experience with PPBS as a guide to the events that might unfold as a result of trying to impose a rigorous cost-benefit analysis on regulatory decisions. The other thought we would offer is that in regulatory decision-making the considerations that are relevant are not always confined to the costs and benefits of the regulation *per se* but may extend to the general social and economic condition of a group that will be affected by a regulatory regime. For example, in the field of agricultural regulation, marketing board arrangements that may not satisfy cost-benefit criteria may be perfectly justifiable if one accepts the argument that the economic rents to which they give rise are valid compensation for the fact that the agricultural sector is forced to buy and sell in markets that are dominated by private monopolies. In this type of case, it is a moot point whether the focus of one's analysis should be a proposed regulatory regime (e.g., a marketing board proposal) or the economic condition of a group affected by a proposal (e.g., farmers).

c) *Internal Management: Ensuring Periodic Government Review of Regulatory Activity*

Bearing in mind the reservations we have expressed with regard to the SEIA's the only new point we would add here is that an automatic review process is likely to generate a great deal of review activity that does not lead to any reconsideration of regulatory requirements. As a result, it may be worthwhile to tie a review process to political demands for a review by a certain number of MP's, Parliamentary Committees, or petitions to Parliament.

d) *A Heightened Role for Parliament: The Need for Accountability*

Our reaction to the Task Force proposals concerning the role of Parliament are conditioned by two general considerations. The first is that whatever Parliament does in the way of regulatory review must be reconciled with an already heavy agenda of parliamentary business. Second, the lack of independence of Parliamentary committees from the government of the day and the lack of staff resources attached to those committees makes it unlikely that they will play a significant role in altering the government's regulatory initiatives. Having said that, however, most of the proposals that the Task Force has made concerning the role of Parliament are ones that we concur with as part of a general process of opening up the regulatory process.

l'évaluation qualitative des effets présumés d'une nouvelle réglementation. Nous jugeons bon, même si cela peut paraître un peu superflu, d'ajouter ici que la *Gazette du Canada* n'est sans doute pas le meilleur moyen de diffusion à utiliser lorsqu'il s'agit, comme dans le cas des AISE ou de toute autre forme d'évaluation, de faire connaître à la population que ces documents sont disponibles.

Pour finir, nous aimerions faire deux remarques concernant ces analyses. La première est que cette méthode qui consiste à contrôler l'effet des projets de règlements rappelle à l'initiative fédérale de la fin des années 60 visant à adopter un système de nationalisation des choix budgétaires. Il serait bon que le Groupe de travail se reporte aux résultats de cette expérience afin d'être averti des effets possibles de toute tentative visant à imposer un type rigoureux d'étude de rentabilité aux décisions prises en matière de réglementations. La deuxième remarque, c'est qu'à cet égard, les considérations qui s'imposent débordent souvent le cadre d'une étude de rentabilité *stricto sensu*, pour tenir compte des conditions générales socio-économiques de tel ou tel groupe que le nouveau règlement pourrait léser. C'est ainsi, que dans le domaine de la réglementation agricole, les accords de commercialisation, qui ne satisfont peut être pas aux critères de rentabilité, peuvent parfaitement se justifier si l'on estime que la rente économique qu'ils engendrent compense le fait que le secteur agricole est contraint d'acheter et de vendre sur des marchés dominés par des monopoles privés. Dans ce type d'exemple, on peut hésiter à concentrer son analyse sur le nouveau projet de règlement (par exemple la proposition d'un office de commercialisation) ou sur la situation économique d'un groupe concerné (par exemple, les agriculteurs).

c) *Gestion intérieure: veiller à ce que le gouvernement passe périodiquement en revue les activités réglementaires*

Après les réserves que nous venons d'exprimer à propos des AISE, le seul point nouveau que nous aimerions relever ici est qu'un processus de révision automatique risque d'entraîner toute une activité ne conduisant pas nécessairement à un réexamen du contenu de la réglementation. Il pourrait donc être utile de faire intervenir ce processus à la suite de demandes de révision émanant de certains députés, des comités parlementaires, ou encore de pétitions adressées au Parlement.

d) *Renforcement du rôle du Parlement: retour à un régime de responsabilité intégrale*

Notre réaction aux propositions du groupe de travail relatives au rôle du Parlement, est motivée par des considérations générales de deux ordres. Tout d'abord, tout ce dont le Parlement aura à connaître en matière de révision des règlements, devra s'insérer dans un calendrier de travaux déjà très chargé. Ensuite, le manque d'indépendance des comités parlementaires par rapport au gouvernement en place et le manque de personnel attaché à ces comités les empêcheront vraisemblablement de pouvoir réellement modifier des initiatives gouvernementales. Mais cela dit, nous sommes d'accord, pour l'essentiel, avec les propositions du Groupe de travail relatives au rôle du Parlement, dans la mesure où elles permettent d'intervenir dans le processus d'établissement des règlements publics.

In looking at the three proposals relating to the assessment of new regulations, we want to give our strong endorsement to the idea that draft regulations should be tabled along with new legislation. As the Task Force has suggested, legislation without regulations is often a poor guide to the government's intended course of action. In addition, it seems to us that if there is going to be an ongoing Parliamentary review of regulatory initiatives then there is little alternative to referring regulatory initiatives to relevant Standing Committees. It seems to us that despite their limitations in terms of resources, time and freedom from domination by the government of the day, a review of regulatory initiatives by Standing Committees would afford MP's an opportunity to draw attention to anticipated problems in the government's regulatory initiatives. Furthermore, it would seem preferable to avoid trying to establish a set of rules that would predetermine for the Committees what regulations are important (e.g., only those that currently require SEIA's). Establishing procedures that Committees would follow in resolving this question for themselves would be a more desirable course of action.

The chief point we would make concerning the Task Force proposals for the review of existing regulatory activity has been made above. In our view a procedure should be established which would allow Parliamentarians to call for a review of existing government regulatory activity but the automatic producing of regulatory reviews by the government when there is no political demand for them seems unreasonable. The proposal to include "Sunset clauses" in regulatory legislation is similarly problematic in that it imposes demands on the legislative agenda without reference to the need for a review of the accompanying legislation. The spectre of the decennial Bank Act review which has now been going on for nearly three years without producing a conclusion should alert one to the possibility that "Sunset clauses" have the potential to not only clutter the Parliamentary agenda but to produce embarrassing breaks in the continuity of regulatory requirements.

The one other proposal concerning the role of Parliament that deserves comment is the suggestion of a regulatory budget that would limit the costs that a department or agency could impose on the private sector through its regulatory activity. Such a proposal seems to overlook the fact that both costs and benefits of regulatory activity are very difficult to determine. Moreover, it seems incredible that a limit should be imposed on the costs of regulatory activity without reference to the benefits of that activity. The suggestion of a regulatory budget should be rejected as conceptually impossible and wrong in principle.

e) Regulatory Agencies

We have no difficulty accepting the proposals that the policy mandates of regulatory agencies should be spelled out as clearly as possible in the legislation creating the agencies, and further that policy directives should be able to be issued to regulatory agencies by Cabinet and that these directives ought

Après avoir pris connaissance des trois propositions concernant l'évaluation de nouveaux règlements, nous tenons à manifester notre appui sans réserve au principe selon lequel des projets de règlement devraient être déposés en même temps que des projets de loi. Comme l'a fait remarquer le groupe parlementaire, une loi qui ne fait pas mention des règlements qui en découlent ne fournit souvent que des indications imprécises sur les intentions du gouvernement. En outre, il nous semble que si le Parlement entend effectuer une révision constante de la réglementation, il n'a à peu près d'autres choix que de renvoyer les projets de règlement aux comités permanents intéressés. Bien que ces derniers soient soumis à des limites de fonds, de temps et d'autonomie par rapport au gouvernement en place, nous sommes d'avis qu'ils pourraient, par leur étude des règlements, offrir aux députés la possibilité d'attirer l'attention sur des problèmes que pourraient soulever certains projets de réglementation du gouvernement. Par surcroît, il semblerait préférable d'éviter d'établir un ensemble de règles qui dresseraient, à l'intention des comités, une liste des règlements les plus importants (par exemple, ceux qui nécessitent actuellement une AISE). Il serait plus souhaitable de fixer des règles que les comités pourraient suivre afin de régler cette question.

Nous avons déjà formulé le principal commentaire que nous aimerions faire à propos des propositions du groupe parlementaire portant sur la révision de l'actuel processus de réglementation. Selon nous, il faudrait créer un mécanisme qui permettrait à des parlementaires de réclamer une analyse des activités de réglementation du gouvernement, mais il semble déraisonnable d'exiger que l'on procède systématiquement à de telles enquêtes lorsque la situation politique ne le justifie pas. Le projet d'inclure des dispositions de limitation de durée dans les règlements pose également certains problèmes car il alourdit la charge de travail du législateur sans faire référence à la nécessité de revoir les lois correspondantes. L'échec de la révision décennale de la Loi sur les banques qui se poursuit depuis près de trois ans sans résultat notable devrait mettre les intéressés en garde contre le risque que les dispositions de limitation de durée alourdissent la charge de travail des parlementaires et brisent la continuité du processus de réglementation.

Il vaut également la peine de commenter l'autre proposition qui concerne le rôle du Parlement et qui a trait à la constitution d'un budget de réglementation qui limiterait les coûts qu'un ministère ou organisme peut imposer au secteur privé par ses activités de réglementation. Cette proposition ne semble pas tenir compte du fait que les coûts et avantages des activités de réglementation sont très difficiles à évaluer. En outre, il semble inconcevable de limiter les coûts de certaines activités de réglementation sans tenir compte des avantages qui peuvent en découler. Ce projet de budget devrait donc être rejeté parce qu'il serait impossible d'appliquer ce principe dont les fondements sont douteux.

e) Organismes de réglementation

Nous acceptons sans réserve les propositions voulant que les mandats politiques d'organismes de réglementation soient décrits aussi clairement que possible dans les lois qui les créent, que le cabinet puisse imposer des directives à des organismes de réglementation et que ces instructions puissent

to be reviewable by the private sector and Parliament before they take effect. Despite this wide area of agreement, we have two serious reservations about the proposals grouped under the heading of "Policy and Accountability".

One general concern we have is that if policy directives from Cabinet to regulatory agencies are not coupled with the abolition of the right of appeal of specific agency decisions to Cabinet, then the independent scope of activity of the agencies will be virtually nil. A rationale for the continued existence of independent agencies as adjudicative bodies could be developed if the right of appeal to Cabinet was abolished; otherwise serious questions would arise as to whether they should not be merged within relevant departmental structures of government. However this issue is resolved, it is worth bearing in mind that one of the reasons for creating independent regulatory agencies was to create an institution that would be at arm's length from the government in dealing with regulated industries where the government has an agency that competes with private firms (e.g., broadcasting and transportation).

Not only do the Task Force proposals tend to undermine the rationale for independent agencies but the suggestion that Cabinet should be able to issue policy directives that would "... change or vary the policy established in the legislation" is wholly out of keeping with the principle of enhancing the role of Parliament. This specific suggestion should be rejected as an infringement of Parliament's rights.

Several of the Task Force proposals concerning appointments and procedures deserve brief comment as well. First of all, the proposal suggesting a review of procedures to make sure they conform with standards of fairness should be brought to bear on cases where departments of government are responsible for administering regulatory legislation and not just on cases where regulatory agencies perform this function. In addition, both agencies and departments should not only have to state reasons for their decisions, but they should have to do so within legislatively determined time frames. Finally, we share the concern of the Task Force with the availability of information on which agencies make their decisions. This problem can be addressed as far as information generated within government is concerned through a freedom of information act. But as the still recent fiasco of National Energy Board estimates of Canada's oil and gas reserves should remind us, the problem often lies with access to information that is in the private sector. We have long been advocating requirements for more complete disclosure of corporate information and will commend the Task Force for any positive proposals it makes in this connection.

f) Federal and Provincial Jurisdictions

Although we have no serious disagreement with the proposals that the Task Force has brought forward in this area, we are not overly optimistic that they will have a significant effect on the ease with which private groups will be able to

être passées en revue par le secteur privé et par le Parlement avant qu'elles n'entrent en vigueur. En marge de cette acceptation générale, nous tenons à formuler deux critiques majeures en ce qui concerne les propositions regroupées sous le titre «Principes directeurs et responsabilité».

De façon générale, nous nous demandons si la liberté d'action des organismes de réglementation ne sera pas à toute fin pratique supprimée si l'octroi au cabinet du pouvoir d'imposer des principes directeurs à ces organismes ne s'accompagne pas de la suppression du droit d'interjeter appel auprès du cabinet de décisions d'organismes de réglementation. Il serait possible de justifier l'existence d'organismes indépendants pouvant rendre des décisions si le droit d'interjeter appel auprès du cabinet était supprimé; autrement, on se demande s'il ne serait pas préférable de les incorporer aux structures ministérielles appropriées. Quelle soit la solution retenue, il vaut la peine de se rappeler que l'un des objectifs justifiant la création d'organismes de réglementation indépendants était de créer une structure administrative qui disposerait des mêmes pouvoirs que le gouvernement dans les secteurs réglementés où le gouvernement dispose d'un organisme qui fait concurrence à des sociétés privées (par exemple, dans le domaine de la radiodiffusion et des transports).

Non seulement les propositions du groupe parlementaire tendent-elles à remettre en question la raison d'être d'organismes indépendants mais l'allégation selon laquelle le cabinet devrait pouvoir imposer des principes directeurs qui modifieraient ou changeraient ceux qui sont prévus dans la loi est entièrement contraire au principe de valorisation du rôle du Parlement. Cette proposition devrait être rejetée parce qu'elle porte atteinte aux droits du Parlement.

Il serait également utile de commenter plusieurs des propositions du groupe de travail qui portent sur les nominations et les procédures en vigueur. En premier lieu, la proposition selon laquelle les procédures devraient être révisées pour s'assurer de leur équité devrait viser les cas où des ministères sont chargés d'appliquer des règlements, et non pas simplement les cas où ce sont des organismes de réglementation qui en sont chargés. En outre, non seulement les organismes et ministères devraient-ils être tenus de citer les motifs de leurs décisions mais on devrait les obliger à le faire dans des délais prévus par la loi. Enfin, nous partageons les préoccupations du groupe parlementaire en ce qui concerne la disponibilité de renseignements sur lesquels des organismes fondent leurs décisions. Ce problème peut être résolu dans la mesure où l'information recueillie par le gouvernement fait l'objet d'une loi sur la liberté d'information. Mais comme le démontre l'imprécision des récentes estimations de l'Office national de l'énergie quant aux ressources canadiennes en pétrole et en gaz, le problème est souvent lié à l'accès à l'information que détient le secteur privé. Nous proposons depuis longtemps que les sociétés soient tenues de fournir des informations plus complètes et nous appuierons toute proposition que le groupe de travail pourra faire en ce sens.

f) Instances fédérales et provinciales

Bien que nous ne soyons pas en désaccord avec les propositions du groupe parlementaire dans ce domaine, nous ne sommes pas trop optimistes quant à la façon dont elles permettraient à des groupes privés de respecter beaucoup plus facile-

satisfy regulatory requirements. As far as federal and provincial regulatory conflicts are concerned, the root of the problem runs as deep as conflicts over the division of powers itself. If, and only if, common regulatory objectives can be agreed upon between federal and provincial governments can there be room for a significant simplification of the procedures that have to be gone through in order to get regulatory approvals. In these cases where agreement is achieved, it is conceivable that a single administration can handle approvals for both levels of government. But, even in cases such as this, the simplified arrangements can only last as long as the agreement on objectives lasts.

Even within a single level of government the possibilities for simplifying the procedures involved in getting multiple regulatory approvals are limited as long as the ultimate decision-making authority remains vested in a variety of agencies and departments. The problem is that even if single panels are established to hear regulatory applications that involve multiple approvals, the private applicants will be hard pressed to resist the urge to go directly to locus of decision-making authority that will still reside in separate agencies and departments. A unified panel may be of some help in acting as a clearing house for the flow of information associated with the approvals, but it cannot entirely supplant the phenomenon of having to make contact with a large number of agencies and departments, each of which has regulatory authority in specific areas. At worst the panel will be a net addition to the number of agencies and departments with which contact is required. An investigation of the Northern Pipeline Agency could provide the Task Force with an opportunity to assess a practical attempt to create a more simplified procedure for multiple approvals.

Respectfully submitted on behalf of the Canadian Labour Congress

Dennis McDermott, President
Donald Montgomery, Secretary-Treasurer
Shirley G.E. Carr, Executive Vice-President
Julien Major, Executive Vice-President

September 1980

ment les exigences de la réglementation. En ce qui concerne les conflits de réglementation qui opposent les instances fédérales et provinciales, le problème tient avant tout à des différends au chapitre de la répartition des pouvoirs. Les formalités entourant les approbations réglementaires ne pourront être simplifiées que dans la mesure où les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendront sur des objectifs communs en matière de réglementation. Lorsqu'un accord intervient, on s'attend qu'un seul niveau administratif puisse obtenir les approbations des deux paliers gouvernementaux. Mais même là, cette simplification n'est possible que pour la période pendant laquelle il y a entente sur les objectifs.

Même lorsqu'un seul palier gouvernemental est en cause, les possibilités de simplification des formalités nécessaires à l'obtention de plusieurs approbations restent limitées dans la mesure où le pouvoir de prendre la décision finale est confié à plusieurs organismes et ministères. Même si une seule structure était créée pour recueillir les demandes qui exigent de multiples approbations, les requérants du secteur privé auraient du mal à résister à la tentation de s'adresser directement aux autorités décisionnaires qui seraient encore réparties entre des organismes et ministères distincts. Il pourrait être utile qu'une structure unifiée traite la masse d'information liée aux approbations mais elle ne pourrait échapper à l'obligation d'établir des contacts avec un grand nombre d'organismes et de ministères dont chacun dispose de pouvoirs de réglementation dans des domaines précis. Au pire, cette structure rejoindrait les rangs des organismes et ministères avec lesquels des contacts doivent être établis. En analysant les méthodes adoptées par l'Administration du pipe-line du Nord, le groupe parlementaire pourrait tirer des conclusions pratiques sur la façon d'établir une formule simplifiée permettant de recueillir diverses approbations.

Respectueusement soumis au nom du Congrès du travail du Canada

Dennis McDermott, président
Donald Montgomery, secrétaire-trésorier
Shirley G.E. Carr, vice-président exécutif
Julien Major, vice-président exécutif

Septembre 1980



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Canadian Labour Congress:

Mr. Bob Baldwin, National Representative, Research and
Legislation Department;

Ms. Mary Eady, National Representative, Women's
Bureau;

Mr. Boris Mather, Federal Chairman, Canadian Federation
of Communications Workers;

Mr. Victor Rabinovitch, Secretary, CLC National Commit-
tee on Occupational Health and Safety.

At 3:30 p.m.:

From the Canadian Standards Association:

Mr. J. Kean;

Mr. D. Dymond;

Mr. W. Holland.

A 9 h 30:

Du Congrès du travail du Canada:

M. Bob Baldwin, représentant national, Département de la
recherche et de la législation;

M^{me} Mary Eady, représentant national, Bureau de la
femme;

M. Boris Mather, président fédéral, Fédération canadienne
des travailleurs en communication;

M. Victor Rabinovitch, secrétaire, comité national du
CTC sur la santé et la sécurité au travail.

A 15 h 30:

De l'Association canadienne de normalisation:

M. J. Kean;

M. D. Dymond;

M. W. Holland.

3/ HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, October 30, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le jeudi 30 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 30, 1980
(58)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and Peterson.

Witnesses: From the Department of Justice: Mr. B. Strayer, Assistant Deputy Minister; Mrs. A. Desjardins; Mrs. N. Jeffrey and Mr. L. England from the Privy Council Office.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Strayer made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Department of Justice be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-24"*.)

At 11:01 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 OCTOBRE 1980
(58)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et Peterson.

Témoins: Du ministère de la Justice: M. B. Strayer, sous-ministre adjoint; M^{me} A. Desjardins; M^{me} N. Jeffrey et M. L. England du bureau du Conseil privé.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Strayer fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le ministère de la Justice soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-24».*)

A 11 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 30, 1980

• 0941

[Text]

The Chairman: If we could come to order, we are continuing our reference into regulatory reform. We are delighted to have with us today people from the Department of Justice, headed by the Assistant Deputy Minister, Public Law, Mr. B. Strayer. Mr. Strayer, I understand that you are going to make some brief comments, perhaps a fast overview of the main points contained in your very comprehensive brief to us and then we could proceed to questions.

Mr. B. Strayer (Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice): Thank you, Mr. Chairman. On behalf of my colleagues and the department, I wish to express our appreciation for the invitation to appear before the committee. I think from our point of view this is to some extent a learning experience, because civil servants are not often asked by parliamentarians to come forward and give them their points of view, particularly without the benefit of ministerial coverage and attendance. This is a unique experience for us and we are looking forward to it, but I guess by the same token we are a little bit uncertain as to how the rules of this particular game are to be played.

I should mention two things of an administrative nature. First, only this morning were we able to provide to the committee a French version of our brief. This was as you might imagine, because of the strike of translators. It was not available until late last night and we regret that circumstances were beyond our control.

Second, as I mentioned to the Chairman a few minutes ago, our colleagues who are most knowledgeable on the subject of the proposed freedom of information law are not with us at the moment. They were committed rather irrevocably to another meeting this morning, but one or more of them can be available later on in the morning; we are in the hands of the committee. If you feel that you have questions about the bill that we might be helpful with, we will arrange to have at least one of our colleagues come over.

I guess, ideally, from our point of view, it would be easiest to do that at about eleven o'clock. But if you do not of course going that long or if from the standpoint of your own processes it would be better for us to get somebody over before, just give us a few minutes warning, and we will be in touch by telephone.

The Chairman: We will just hold off questions in that area and we will see how it is going, if that is all right with you, Mr. Strayer.

Mr. Strayer: By all means. I should say that the ministerial responsibility for that bill is that of the Secretary of State, as you know. Our department has been extensively involved in both the drafting, of course, and the policy work in connection with the bill. We made reference to it in our brief because we felt that we could perhaps assist in interpreting what we understand to be the intent of the bill in relation to some of the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 30 octobre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi concernant la réforme de la réglementation. Nous avons le plaisir d'avoir aujourd'hui avec nous une délégation du ministère de la Justice dirigée par monsieur B. Strayer, sous-ministre adjoint, Droit public. Monsieur Strayer, je pense qu'avant de passer aux questions, il serait bon que vous résumiez rapidement les points principaux contenus dans le mémoire fort détaillé que vous nous avez remis.

M. B. Strayer (sous-ministre, Droit public, ministère de la Justice): Merci, monsieur le président. Au nom de mes collègues et de mon ministère, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant le comité. C'est pour nous une expérience nouvelle, car il est rare que des fonctionnaires soient invités par des parlementaires à leur présenter leur point de vue, surtout en l'absence de leur ministre. C'est pour nous une expérience unique dont nous nous réjouissons bien que nous ne soyons pas très sûrs des règles du jeu.

Je voudrais préciser deux détails d'ordre administratif. Tout d'abord, ce n'est que ce matin que nous avons pu remettre au comité la version française de notre mémoire. Et ce, comme vous vous en doutez, à cause de la grève des traducteurs. Nous n'avons pu l'avoir que tard hier soir et nous déplorons ce fâcheux contre-temps.

Deuxièmement, comme je le disais au président il y a quelques minutes, nos collègues qui sont le plus au courant de la future Loi sur l'accès à l'information ne sont pas ici. Ils s'étaient engagés de façon irrévocable à assister à une autre réunion ce matin, mais certains d'entre eux pourraient venir ici plus tard dans la matinée; nous nous en remettons au comité. Si vous pensez avoir des questions sur la loi auxquelles nous pourrions répondre, nous nous organiserons pour faire venir au moins un de nos collègues.

Je crois que, pour nous, ce serait plus faisable vers 11 h. Mais si vous ne pensez pas siéger si longtemps ou si, pour les besoins de vos délibérations, il serait préférable que nous vous envoyions quelqu'un plus tôt, prévenez-nous quelques minutes à l'avance et nous nous arrangerons par téléphone.

Le président: Nous nous abstiendrons de poser des questions dans ce domaine et nous verrons comment ça se passe, si cela vous convient, monsieur Strayer.

M. Strayer: Mais certainement. Je dois dire que, comme vous le savez, c'est le Secrétariat d'État qui est responsable de ce projet de loi. Bien entendu, notre ministère a beaucoup travaillé à la rédaction de ce projet et aussi à la définition du but de cette loi. Nous l'avons mentionné dans notre mémoire car nous estimions pouvoir aider à interpréter ce que nous pensons être le but du projet de loi relativement à certains des

[Texte]

objectives of your inquiry, and from that standpoint, we stand ready to try to be of assistance.

You may have reserved this for other departments or people from the Privy Council Office. If we can not be of any particular help on the act from the point of view I mentioned, I leave entirely in your hands as to whether you wish to pursue it with us.

• 0945

The department fully appreciates the difficulties facing this task force since, like the Canadian way of life itself, a distinctive mark of the Canadian regulatory process is that it hovers with uncertainty between its American and English counterparts. For example, we have inherited from England the principle of ministerial responsibility but have borrowed from the Americans the notion of the independent regulatory commission.

These two institutions do not always live happily together, for the basic idea behind the English principle of ministerial responsibility is that the public interest is best judged by ministers responsible to parliament, while the basic idea behind the independent regulatory commission on the American model is that in the day to day application of a general policy standard—for example, that something be in the public interest or in accord with public convenience and necessity—that these issues should be decided as between a citizen and its government in more or less the same way as other disputed issues are; that is, by an independent agency or tribunal.

For this reason, this implicit dichotomy is implicit contradictions. We in Canada are still discussing issues such as: should appeals from a regulatory body to the Cabinet be abolished, or what steps if any should be taken, say, by the independence of board members. This sort of ideological confusion, if one can call it that, leads us to assume in some situations that boards should be seen as absolutely independent when, in fact, that is not the concept of the board in terms of the administration of public policy or the development of public policy.

Trying to define in the field of regulation a distinctive model and process which will satisfy the unique Canadian configuration of Cabinet government responsibility, the detached professionalism of the public service, federalism, quasi-imperialism and corporatism, is not an easy task. However, the Department of Justice has put more emphasis on the regulatory process as performed by so-called independent regulatory agencies.

This does not mean that regulation by regular government departments headed by ministers, and which seem to be bound more directly by the norms of Cabinet and ministerial accountability and responsibility, should not also benefit from this present examination. However, there seems to be less clamour about participation and the creation of formal channels of consultation for these regular departments. Openness, responsiveness and involvement of the public in regulatory decision making are themes that could well be subject to a re-evaluation for them as well since, like regulatory agencies, these organizations may be susceptible in theory to be captured over time by the interests they are intended to regulate.

[Traduction]

objectifs de votre enquête, et dans cette optique, nous sommes prêts à essayer de vous aider.

Vous avez peut-être réservé cet aspect à d'autres ministères ou à des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé. Toutefois, si nous ne pouvons vous être d'aucun secours à propos de la loi sous cet angle-là, je n'ai aucune objection à ce que vous n'abordiez pas ce sujet avec nous.

Notre ministère est pleinement conscient des difficultés qu'éprouve ce comité spécial étant donné que le système de réglementation canadien, tout comme le reste de notre culture, oscille entre le modèle américain et le modèle britannique. Par exemple, nous avons hérité d'Angleterre le principe de la responsabilité ministérielle mais nous avons emprunté aux Américains la notion d'une commission indépendante de réglementation.

Ces deux institutions ne cohabitent pas toujours harmonieusement, car l'idée de base derrière le principe britannique de la responsabilité ministérielle est que l'intérêt public est mieux servi par des ministres responsables devant le parlement, alors que l'idée de base derrière la commission indépendante de réglementation du modèle américain est que, dans l'application quotidienne d'un principe d'ordre général, par exemple, dans l'intérêt du public, les questions entre un particulier et son gouvernement soient réglées plus ou moins de la même façon que tout autre litige, c'est-à-dire par un tribunal ou un organisme indépendant.

C'est pour cela que cette dichotomie est implicitement contradictoire. Au Canada, nous n'avons pas encore décidé s'il convient d'abolir les appels d'un organisme de réglementation devant le Cabinet, ni quelles mesures devraient prendre les membres d'une commission indépendante. Ce genre d'incertitude idéologique, pour ainsi dire, nous poussent à supposer que, dans certaines situations, les commissions devraient être absolument indépendantes lorsque, en fait, cela est contraire au principe même de la commission pour ce qui est de l'administration ou de l'élaboration d'une politique générale.

Dans le domaine de la réglementation, il n'est pas facile d'essayer de définir un processus et un modèle distincts qui conviennent à la fois au caractère unique du système canadien de gouvernement par un Cabinet responsable devant le Parlement, au professionnalisme détaché de la Fonction publique, au fédéralisme, au quasi-impérialisme et au corporatisme. Toutefois, le ministère de la Justice s'est penché davantage sur le processus de réglementation dans les organismes de réglementation soi-disant indépendants.

Cela ne veut pas dire que la réglementation par des ministères ordinaires dirigés par des ministres, et qui semblent être soumis plus directement aux normes du Cabinet et être davantage responsables devant le Parlement, devrait échapper à votre examen. Il semble toutefois qu'on entende moins parler de participation et de création de voies officielles de consultation pour ces ministères. L'ouverture d'esprit et la sensibilité de ces derniers ainsi que la participation du public au processus décisionnel en matière de réglementation sont des thèmes qui pourraient bien être réévalués car, tout comme les organismes de réglementation, ces ministères pourraient théoriquement

[Text]

Before discussing the contents of our submission, I should explain briefly how we see the role of the department in relation to this subject. In general, the Department of Justice has a two-fold responsibility. It acts as a legal adviser to the government and in this capacity it drafts laws, it represents the government in court and gives day to day advice to the government as any legal adviser would. It also has a responsibility for developing policies in furtherance of a more just legal system, and this is a role which I think it is fair to say the Department of Justice has recognized more and more in the last decade and has taken a more active role in performing.

In the area of administration or the area of regulation, the department again performs these two functions. It acts as legal adviser, it drafts statutes, it drafts regulations, advisers on the interpretations of laws and represents the government in court, tribunal agencies, or before the courts when decisions of those agencies become the subject of judicial review. In its policy work, again, the department develops and reviews proposals for administrative law reform, and some of our interests in that area are reflected in our paper.

• 0950

Needless to say, our concerns do not span the whole area of public policy, and therefore we have been selective in what we have tried to deal with in responding to the study paper which your committee has prepared, as you will have seen. It brought certain suggestions which we thought we should respond to and others which we have not. I dare say that you have heard or will have heard from a number of other departments on many of the other suggestions which we have not responded to. One may argue, perhaps, with our selection, but it was with these thoughts in mind that we focused on certain of the suggestions of the committee.

Mr. Chairman, I think perhaps that is all I would like to say by way of introduction, unless you feel it would be helpful for me to make a quick summary of the suggestions we have focused on or of our comments on your suggestions.

The Chairman: No, I do not think that is necessary, Mr. Strayer. You have a very comprehensive response here to us in terms of your submission.

Just before we get into questions, may I trouble you to introduce the others with you?

Mr. Strayer: I am sorry; that was the other thing I had in mind. I do apologize to you and to my colleagues.

The Chairman: I am sorry, I do not know them personally.

Mr. Strayer: On my immediate left is Alice Desjardins, who is the Director of the Advisory and Administrative Law Section in our department. Beside her is Madam Nicole Jeffery, also of that section, and on my right is Mr. Les England of the

[Translation]

tomber au bout d'un certain temps aux mains de ceux-là même qu'ils doivent réglementer.

Avant de passer à la teneur de notre mémoire, je voudrais expliquer brièvement comment nous voyons le rôle de notre ministère dans ce domaine. En général, le ministère de la Justice a une responsabilité double. Il fait office de conseiller juridique auprès du gouvernement et c'est en cette capacité qu'il rédige des projets de loi, représente le gouvernement en cour et conseille le gouvernement sur des affaires courantes comme le ferait n'importe quel conseiller juridique. Il est également responsable de l'élaboration de principes directeurs en vue de parvenir à un système juridique plus juste; je pense qu'il convient de souligner qu'au cours des dix dernières années, le ministère de la Justice a pris d'avantage conscience de ce rôle et qu'il s'y consacre activement.

Dans le domaine de l'administration et de la réglementation, le ministère remplit également ces deux fonctions. Il fait office de conseiller juridique, rédige des projets de loi et de règlements, donne des conseils sur l'interprétation des lois et représente le gouvernement en cour, au tribunal ou auprès d'autres organismes, ou devant les tribunaux lorsque les décisions de ces organismes font l'objet d'un contrôle judiciaire de la validité de leurs actes législatifs. En tant qu'organe d'élaboration, le ministère prépare et révisé des propositions de réforme juridique administrative; notre document traite de cet aspect.

Il est inutile de dire que nos préoccupations ne portent pas sur l'ensemble de la politique générale et que, par conséquent, nous avons été sélectifs dans notre réponse à l'étude rédigée par votre comité, ce dont vous vous êtes aperçu. Elle contenait certaines suggestions auxquelles nous avons répondu et d'autres auxquelles nous avons laissé tomber. Je sais que d'autres ministères vous ont donné leur opinion, ou vous la donneront, sur un grand nombre des suggestions auxquelles nous n'avons pas répondu. Notre choix peut donner lieu à discussion, mais c'est en pensant à cela que nous nous sommes penchés sur certaines des suggestions du comité.

Monsieur le président, je pense que c'est tout ce que j'ai à dire en introduction, à moins que vous ne pensiez qu'il serait bon que je résume rapidement les suggestions sur lesquelles nous nous sommes penchés ou nos commentaires sur vos suggestions.

Le président: Non, Je ne pense pas que ce soit nécessaire, monsieur Strayer. Votre mémoire très détaillé est suffisant.

Avant de passer aux questions, puis-je vous demander de présenter vos collègues?

M. Strayer: Pardon! C'est l'autre chose que je voulais faire. Monsieur le président et mes chers collègues, je vous présente toutes mes excuses.

Le président: Je suis désolé, mais je ne les connais pas personnellement.

M. Strayer: A ma gauche, voici Alice Desjardins, qui est directrice du Service de consultation et de droit administratif. A côté d'elle, voici Madame Nicole Jeffery, également de ce service, et à ma droite, M. Les England de la Section du

[Texte]

Privy Council Office, Advisory Section. That is a section which is responsible for drafting and reviewing all regulations.

As I said to my colleagues coming over, I am here as an impressario and I would like you to direct most of the questions to my colleagues who are more knowledgeable about these matters.

The Chairman: I feel exactly the same way. That is why I would like to start the questioning, please, with Mr. Chuck Cook.

Mr. Cook: Mr. Chairman, rather than dealing with the report, I think I will do what the report says initially. It really sort of presents you with a scenario and then asks you to shoot it down. Really, we are looking for critical comments.

There is no point in reviewing the entire history of the committee, but two or three things seem to have become relatively clear. Regulation by this government or any government is looked at as the answer to all problems. I am not positive that in every department there is really an effort made to look at alternative solutions.

It is almost a gut feeling, or perhaps a fey quality, that leads me to believe most departments when they have a problem think in terms of: "well, we will pass a regulation," rather than a formal statement. This committee is interested in the process as much as anything. Now, in terms of process, I will make a proposal to you and you tell me what is the matter with it.

First of all, we have social impacts and economic studies, over \$10 million. I am thinking that for any regulation there should be one sheet of paper, right off the bat. At the top of it is the problem. The rest of it deals with the alternative solutions. One of them, of course, would be regulations, perhaps voluntary compliance or whatever else anybody can come up with.

That, I believe, as well as a set of draft regulations, as well as the proposed regulations it regulations is the way they have decided to go, should be widely distributed, not only to public interest groups but to the industry concerned, if it is an industry, or whatever is concerned with the thing. Then there should be wide public discussion of the issue. As a matter of fact, that can even be done at departmental level before it becomes public at all.

Then, I would suggest to you, a special committee of the House, a permanent committee, with permanent members on it, because it is an area in which I do not think everybody has a particular expertise and it takes quite a while to develop this. The whole thing then goes through the committee and if it is decided that the regulations make sense, if it decided that it is the only way to solve the problem, then fine, the department does it, but until that is done, no regulation may be issued.

What I am looking for is a mechanism whereby the department is first of all forced to consult widely with the public, because at the hearing anybody who has not been consulted would have the opportunity to come forward say: "nobody asked me about this and it is going to put me out of business," or whatever.

[Traduction]

Bureau du Conseil privé. C'est une section qui est responsable de la rédaction et de la révision de tous les règlements.

Comme je le disais à mes collègues en venant, je suis ici en tant qu'impressario et j'aimerais que vous adressiez la plupart de vos questions à mes collègues qui s'y connaissent beaucoup plus que moi.

Le président: Je suis du même avis. C'est pourquoi j'aimerais commencer les questions en passant la parole à M. Chuck Cook.

M. Cook: Monsieur le président, au lieu de m'occuper du rapport, je vais faire ce que demande le rapport initialement. Il se présente comme un scénario qu'il faut démolir. En fait, nous recherchons les critiques.

Il n'y a pas lieu de refaire l'historique du comité, mais deux ou trois choses semblent être devenues relativement claires. Le gouvernement actuel, comme tous les autres, voit dans la réglementation la solution à tous les problèmes. Je ne suis pas sûr que chaque ministère s'efforce vraiment de trouver une autre solution.

C'est presque un sentiment viscéral, ou peut-être une qualité de visionnaire, qui me pousse à croire que la plupart des ministères aux prises avec un problème pensent: «Eh bien, nous allons adopter un règlement», au lieu d'énoncer clairement ledit problème. Ce comité s'intéresse avant tout au processus. Pour ce qui est du processus, je vais vous faire une proposition et vous me direz ce que vous en pensez.

Tout d'abord, nous avons des études économiques et sociales, pour plus de \$10 millions. Je pense que pour tout règlement, nous devrions dès l'abord avoir une feuille de papier énonçant le problème et énumérant les différentes solutions. L'une d'entre elles serait évidemment un règlement, dont l'application serait peut-être laissée au libre arbitre de chacun, ou n'importe quelle autre suggestion utile.

Cette feuille, ainsi qu'un projet de règlement, si on s'est décidé en faveur d'un règlement, devraient être largement diffusés et atteindre non seulement les groupes d'intérêt public mais aussi l'industrie visée, si c'est une industrie, ou les parties intéressées. Un vaste débat public devrait s'ensuivre. En fait, cela pourrait même se faire au niveau du ministère avant même de tomber dans le domaine public.

Ensuite, je conseillerais la création d'un comité spécial de la Chambre, un comité permanent, dont les membres seraient permanents car c'est un domaine dans lequel tout le monde n'est pas expert et il faut un certain temps pour le devenir. L'affaire passe alors devant le comité et si on décide que le règlement est raisonnable, que c'est la seule façon de résoudre le problème, alors le ministère peut l'adopter, mais aucun règlement ne devrait être adopté avant de passer par ces étapes.

Ce que je cherche c'est un mécanisme qui force le ministère à consulter le public car à l'audience, les personnes qui n'auront pas été consultées pourront dire: «personne ne m'en a parlé et ça va me ruiner».

[Text]

• 0955

Secondly, that public hearing serves as persuasive influence, shall we say, on a regulation which may be not well thought out or which may cause problems. Persuasive influence also in the sense that if there is conflict, with another department or with the provincial government. So that any department proposing regulations has got to have done its homework before it just issues a regulation.

I do not think that takes place now, not totally, but with that process do you not protect the public and do you not put back a little bit of control of regulation into the hands of Parliament?

I would make one exception to that; and that of course would be where there is a clear present danger with a safety regulation or something; the regulation could be issued instantly but even though it has been issued then of course you still go through the same process of alternatives, wide public discussion, consultation with the industries and so on. This, of course, does not apply to semi-judicial bodies; CRTC, CTC of course. It is the normal regulations that are passed by all departments.

Would such a process be an improvement, would it work, would it be helpful? I would appreciate your comments.

Mr. Strayer: Question and I will make some general response and then I may ask Les England to take because he is much more familiar with the regulation-making process than I am.

I think, to the extent that one could say that the Department of Justice has a view on this and to the extent that we can divorce the practical and legal problems from the political issues which I do not want to get into, I think we see great merit in the idea of prepublication of regulations or proposed regulations.

I think we have all had the experience of seeing that consultation with the people who are going to be governed by the regulations or are affected by them is extremely helpful in getting good regulations to begin with. Often it is necessary to understand the problems to go to the people who have to live with the regulations.

Mr. Cook: Mr. Strayer, I do not want to interrupt you but a dialogue might be more useful. Another purpose of this thing; particularly with the public hearing aspect of the thing our committee looking at would be to relieve the minds of those who are afraid of sweetheart deals between an industry and the regulators, so that those who are not part of the sweetheart deal who may object to the regulations, the small company as opposed to the large company, the man who does not have the opportunity to have a full-time lobbyist in Ottawa, and so on, also has an opportunity to get input into it, whether the department ever calls him or not, because once he has applied to that committee to be heard he knows damn well that ever after the department is going to be asking him before there is a hearing on this set of regulations.

Anyway, go ahead.

[Translation]

Deuxièmement, une audience publique aurait une influence persuasive, dirions-nous, sur un règlement qui risque de poser des problèmes ou qui n'a pas été bien conçu; cette influence se ressentirait également en cas de conflit avec un autre ministère ou avec le gouvernement provincial. Ainsi, tout ministère proposant un règlement devra faire un travail de préparation poussé avant d'adopter un règlement.

Je ne pense pas que ce soit le cas à l'heure actuelle, pas toujours, mais avec ce mécanisme, ne protégez-vous pas le public et ne remettez-vous pas entre les mains du Parlement un certain degré de contrôle sur la réglementation?

J'aimerais faire une exception pour les cas où, bien entendu, il y a un danger réel et évident. Si c'est un règlement concernant la sécurité, ou autre chose de ce genre, il devrait être adopté immédiatement mais, une fois adopté, on pourrait encore étudier les diverses solutions, les soumettre à un débat public, consulter l'industrie, etc. Ceci, bien entendu, ne s'applique pas aux organismes semi-judiciaires, CRTC, CCT, par exemple, mais seulement aux règlements ordinaires qui sont passés par tous les ministères.

Un tel mécanisme apporterait-il une amélioration, marcherait-il, serait-il efficace? J'apprécierais votre opinion.

M. Strayer: Je vais vous répondre en général puis je demanderai à Les England de continuer car il connaît beaucoup mieux que moi les mécanismes d'adoption des règlements.

Dans la mesure où on peut dire que le ministère de la Justice a une opinion sur ce sujet, et dans la mesure où nous pouvons séparer les problèmes pratiques et légaux des questions politiques que je ne veux pas aborder, je pense que l'idée de la prépublication des règlements ou des projets de règlements est très intéressante.

Je pense que nous avons tous pu constater que consulter les gens qui vont être gouvernés par les règlements ou qui sont touchés par ces derniers contribue grandement à obtenir dès l'abord de bons règlements. Il est souvent nécessaire, pour comprendre les problèmes, de s'adresser aux gens qui devront s'accommoder des règlements.

M. Cook: M. Strayer, je ne voudrais pas vous interrompre mais, un dialogue serait plus fructueux. Un autre but de cette méthode, et surtout de l'audience publique qu'étudie notre comité, serait d'apaiser ceux qui ont peur du favoritisme entre une industrie et les autorités dotées du pouvoir de réglementation; ainsi ceux qui ne bénéficieraient pas du favoritisme et qui seraient opposés aux règlements, les petites sociétés plutôt que les grosses, le particulier qui ne peut passer son temps à faire pression à Ottawa, etc. auraient ainsi l'occasion de se faire entendre, que le ministère le leur demande ou non, car une fois qu'ils auront demandé à ce comité d'entendre leur témoignage, ils savent parfaitement bien que leur ministère leur demandera leur opinion avant qu'il y ait une audience sur l'ensemble des règlements.

Quoi qu'il en soit, continuez.

[Texte]

Mr. Strayer: But I think from the standpoint of those who have to help devise regulations this process can be extremely helpful.

I guess one has to recognize the problems of trying to generalize this process and in starting that authority you have to think of why we got into this whole area of delegated legislation to begin with.

The history of this century in the Anglo-Canadian system has been one of great growth and I guess it is true of the American system as well; great growth delegated by which has come about because of the complexities of life and the growth of government intervention in the economy and in social and economic matters. At any rate, the limitations on parliamentary time and the need for sometimes rather quick action, I suppose it is not just confined to matters of emergency or public safety that there may be situations less dramatic where some speed is required. And these problems, I guess, are there and a committee such as this is not at all too familiar with them, but considering the volume of regulatory law making which may be all through it may be reduced . . .

• 1000

Mr. Cook: I will cut you off at the pass there. Any department would know that the regulations might or might not be called before the committee, you would necessarily call them all, but knowing the club was there I am thinking of the salutary effect that would have. Also, you say because of time some regulations must be put out in a hurry, and so forth. I think it would be very salutary if the department had to come and answer: How did you come to overlook this problem until it became a major one? Why was something not done about this a year ago rather than now? In other words, what I am looking for is some form of accountability which seems to be lacking at the moment.

Mr. Strayer: I must say that I think the real difficulty may be to devise any kind of general rule on this that will work in all cases. This is something which we may all have to focus on over time, to apply this prepublication process and the mandatory consultation process, and where it is not feasible to apply it . . .

Mr. Cook: Give me an example where it is not.

Mr. Strayer: Well, I can think of one right off the bat of course—taxation matters. After eliminating that area, I cannot think of any others. I suppose I am thinking to a large extent in terms of speed, of problems arising that need attention when parliament is not even sitting or when it is not feasible to get a parliamentary review.

There are all sorts of difficulties with the consultation process. I would like, if I may in our first dialogue, to ask you just what you have in mind in the consultation process. Do you have in mind a prepublication process whereby anybody who sees himself as having an interest in the regulations would come forward and make his views known, I suppose to the department concerned, and if the parliamentary committee does call these regulations for examination he would make his

[Traduction]

M. Strayer: Je crois que du point de vue de ceux qui doivent contribuer à l'élaboration des règlements, ce mécanisme peut être d'un grand secours.

Je crois qu'il faut reconnaître les problèmes que poseraient la généralisation de ce mécanisme, et dès le départ il nous faut nous poser la question de savoir comment nous en sommes arrivés à déléguer l'élaboration des lois.

Au cours du siècle dernier, le système anglo-canadien et le système américain ont vu s'accélérer la délégation du pouvoir d'élaboration des lois, en raison de la complexité croissante de la vie et de l'ingérence croissante du gouvernement dans les affaires économiques et sociales; et en général, du peu de temps dont dispose le Parlement. Le besoin d'agir parfois rapidement n'est pas, je suppose, uniquement confiné aux questions urgentes ou à la sécurité publique; on peut se trouver dans des situations moins dramatiques mais exigeant tout de même une réaction rapide. Il n'y a pas de doute que ces problèmes existent, et un comité comme celui-ci n'en sera jamais trop conscient, mais étant donné l'étendue des pouvoirs législatifs réglementaires qui risquent d'être modifiés ou diminués grâce à un meilleur mécanisme . . .

M. Cook: Je vous arrête tout de suite. Tous les ministères sauraient que leurs règlements pourraient ou non être examinés par le comité, vous les examineriez nécessairement tous, mais ils auraient conscience de l'existence du fouet. Je pense à l'effet salutaire que cela aurait. Vous dites également qu'à cause du manque de temps certains règlements doivent être publiés à toute vitesse. Je pense qu'il serait très salutaire si le ministère devait venir expliquer pourquoi il ne s'est pas occupé de ce problème avant qu'il prenne de telles proportions; pourquoi il n'a pas agi il y a un an au lieu de maintenant. Autrement dit, ce que je cherche est une certaine responsabilité qui ne semble pas exister à l'heure actuelle.

M. Strayer: Je dois dire que j'estime qu'il est très difficile d'établir une règle générale appréciable dans tous les cas. C'est une question sur laquelle nous aurons probablement tous à nous pencher; appliquer le principe de la prépublication et de la consultation obligatoire, et lorsque ce n'est pas possible . . .

M. Cook: Donnez-moi un exemple.

M. Strayer: Eh bien, j'en ai un qui me vient à l'esprit immédiatement: Tout ce qui touche aux impôts. Mais à part ça, je n'en trouve pas d'autres. Je pense surtout aux problèmes qu'il faut régler quand le Parlement ne siège pas ou lorsqu'il ne peut pas se pencher sur la question.

Le processus de consultation présente toutes sortes de difficultés. J'aimerais, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, vous demander dans notre premier dialogue ce que vous entendez exactement par processus de consultation. Pensez-vous à un processus de prépublication selon lequel toute personne pensant être intéressée par le règlement, viendrait émettre son opinion, auprès du ministère en question je suppose, et si le comité parlementaire décidait d'examiner le-dit règlement, elle

[Text]

views known to the parliamentary committees? Is that the sort of process you have in mind?

Mr. Cook: If they wanted to carry it on; it would simply be where the department had refused to speak to them or where they felt the department had not considered their point of view, or the department had not been shrewd enough to handle them properly, but all of a sudden there they are, to appear before a committee of Parliament to scream their heads off.

I would suggest 90 per cent of that would be solved at the departmental level if they knew that they could be embarrassed in this way by a petition of one kind or another. I do not know. I am hazy in my mind, because we have not arrived at any firm conclusions. I have been looking for some form of relatively total answer.

Mr. Strayer: Certainly one of the problems I think departments and agencies feel when they have the time and the best will in the world, sometimes the departments do not agree to consult, and there is the problem you mention that there are the obvious people . . .

Mr. Cook: They had better figure it out fast.

Mr. Strayer: It is not always easy in making any law or any regulation to proceed. All the people who may be touched by it and, as I say, with the best will in the world, you may not catch them all.

Mr. Cook: How can you make that kind of statement? For God sakes, the *Canada Gazette* is not adequate, but certainly there are enough people watching Ottawa carefully enough. If there is a proposed set of regulations even on buggy whips, every buggy whip manufacturer in the country is going to know about it darn fast if there is wide enough publicity given to it, perhaps through ads in the daily newspapers, or who knows?

There has to be a buggy whip manufacturer's association, or something. There has to be some way to get that information out. To say that you do not know who to consult with or how you are going to get to it, I think is a cop-out answer, Mr. Strayer.

Mr. Strayer: I did not make myself clear. I was talking about some of the processes that are now employed without a formalized sort of publication process, and where departments are genuinely trying to consult the right people but there is some difficulties in knowing where to start and where to stop. So I guess the corollary of that is that if you are going to have a consultation process, you have to get the proposal out to the people who ought to be aware of it.

• 1005

It is not difficult, with your large organizations and national associations, and so forth, to follow the *Canada Gazette* and they have lobbyists, and so forth.

It may be more difficult for the small guy who has a small firm in Moose Jaw who does not read the *Canada Gazette* but who has an important interest in the thing, and it is not always

[Translation]

ferait part de son opinion au comité? Est-ce là le genre de processus que vous envisagez?

M. Cook: Si elle veut aller plus loin, ce sera simplement si le ministère refuse de l'entendre ou si elle estime que le ministère n'a pas tenu compte de son point de vue, ou si le ministère n'a pas été assez habile avec elle et que tout d'un coup la voilà poussant des hauts cris devant un comité parlementaire.

J'ai l'impression que, dans 90 p. 100 des cas, le problème pourrait être résolu par le ministère s'il savait qu'une pétition ou une requête de ce genre risquait de l'embarrasser de la sorte. Je ne sais pas. Cela n'est pas encore très clair dans mon esprit car nous ne sommes encore parvenus à aucune conclusion définitive. Je cherche une réponse aussi complète que possible.

M. Strayer: Certainement, l'un des problèmes auxquels se heurtent, je pense, les ministères et organismes lorsqu'ils ont le temps et la meilleure volonté du monde, parfois les ministères ne veulent pas consulter le public, et alors vous avez le problème dont vous avez parlé lorsque certaines personnes fort vocales . . .

M. Cook: Ils feraient bien de s'en rendre compte rapidement.

M. Strayer: Ce n'est pas toujours facile lorsqu'on élabore un projet de loi ou de règlement. Tous les gens qui risquent d'être concernés et, comme je le disais, avec la meilleure volonté du monde, on risque de ne pas tous les atteindre.

M. Cook: Comment pouvez-vous dire cela? Bonté divine, la *Gazette du Canada* ne suffit pas mais il y a certainement assez de gens qui ont les yeux rivés sur Ottawa. Si on propose un règlement sur les fouets de cocher, tous les fabricants de fouet de cocher du pays vont le savoir très vite si on fait suffisamment de publicité, peut-être en plaçant des annonces dans les quotidiens ou qui sait?

Il y a sûrement une association de fabricants de fouets de cocher ou quelque chose du genre. On peut toujours arriver à le faire savoir. Dire que vous ne savez pas qui consulter ou comment le faire, est une échappatoire, M. Strayer.

M. Strayer: Je ne me suis pas bien exprimé. Je parlais des cas où, sans aucun mécanisme officiel de publication, les ministères essaient véritablement de consulter qui de droit mais on du mal à savoir où commencer et où s'arrêter. Aussi, je pense que si vous voulez procéder à une consultation, il vous faut communiquer le projet de règlement aux gens qui devraient être au courant de ce projet.

Il n'est pas difficile pour les gros organismes, les associations nationales et autres de suivre la *Gazette du Canada* et ils ont des gens qui font pression à Ottawa.

Mais c'est plus difficile pour le simple quidam qui a une petite usine à Moose Jaw, qui ne lit pas la *Gazette du Canada* mais pour qui ce règlement est important, et ce n'est pas

[Texte]

easy to identify these people. So, whatever process is used it has to be one which is going to provide the maximum publicity for what it is you are trying to do. I guess that is something that has to be thought through. I think I would like to turn to Les England to give us the benefit of some of his experiences.

Mr. L. England (Senior Legal Adviser, PCO): First of all, I think you have mentioned there has to be a tremendous amount of exemptions to your rule. Some of the things, tariffs and so, I do not think you would need a consultant. The second thing is, if there is going to be consultation on regulations, those regulations, before they are passed out for consultation, would have to be reviewed in the same way as we are reviewing regulations today.

There is no use the department's putting out for consultation a regulation that the legal officers of the department feel is illegal or is an abuse of the Bill of Rights or an abuse of power. That is the first thing. There would be a duplication in the whole process of publishing regulations, which is not a fast process at the moment, I would say.

The Chairman: I did not quite catch that, I am sorry, Mr. England. They said there would be a duplication, yes.

Mr. England: At the present time, for those regulations that require republishing, there is a duplication of effort in that. The department prepares the regulation and the regulation is vetted in accordance with the Statutory Instruments Act in the same manner as though it were going through for publication, and it is republished, goes before the Governor in Council and, in the same manner, republished in the *Canada Gazette*.

What you are suggesting is that if the regulation is going to go to consultation you would have to go through the same process because there would not be any use, I suggest, for a department to put out a regulation for consultation without it having been reviewed.

Mr. Cook: Well, you review everything, of course.

Mr. England: Yes, but this would be reviewing it twice, because if you are going out . . .

Mr. Cook: But from a different point of view, sir; a totally different point of view.

Mr. England: I agree. Then there would be three reviews. There would be the review before consultation, there would be the review at consultation and there would be the review after consultation.

Mr. Cook: Potentially, a review after consultation.

Mr. England: There would have to be.

Mr. Cook: Not with all regulations; only if there were some dissatisfaction out there.

Mr. England: According to the Statutory Instruments Act they would have to be reviewed.

Mr. Cook: Then we will change it.

The Chairman: The review done by the inter-parliamentary committee is only with respect to form and the legality. It is not with respect to the substance of it. This is the review done

[Traduction]

toujours facile d'atteindre ce genre de personne. Aussi, quel que soit le système adopté, il faudra faire un maximum de publicité pour ce que vous essayez de faire. C'est une chose à laquelle il faudra soigneusement penser. Je pense que j'aimerais faire appel à Les England pour qu'il nous fasse profiter de son expérience.

M. L. England (conseiller juridique principal, BCP): Tout d'abord, je pense que vous avez dit qu'il y aurait énormément d'exceptions à votre règle. Pour certaines choses, comme les tarifs, je ne pense pas que vous aurez besoin d'un expert-conseil. Deuxièmement, si les règlements font l'objet de consultation, ces règlements, avant de les soumettre à la consultation, devront être révisés tout comme nous le faisons actuellement.

Il serait absolument inutile que les ministères fassent circuler, aux fins de la consultation, un règlement que les juristes du ministère estiment être illégal au contraire aux droits de l'homme ou être un abus de pouvoir. Voilà pour le premier point. Il y aurait double emploi dans le processus de publication des règlements, qui, j'oserais dire, n'est déjà pas très rapide.

Le président: Pardon, je ne saisi pas bien, monsieur England. Il y aurait double emploi, paraît-il.

M. England: A l'heure actuelle, pour les règlements qui doivent être prépubliés, il y a déjà double emploi. Le ministère rédige le règlement; nous nous assurons qu'il est bien conforme à la Loi sur les textes réglementaires tout comme s'il allait être publié, puis il est prépublié, présenté au gouverneur en conseil et prépublié dans la *Gazette du Canada*.

Ce que vous proposez, si le règlement fait l'objet d'une consultation, ce serait de suivre le même processus car il ne rimerait à rien qu'un ministère publie un règlement, aux fins de la consultation, sans qu'il ait été révisé.

M. Cook: Tout doit être révisé, bien entendu.

M. England: Oui, mais comme ça vous le réviserez deux fois, car si vous allez . . .

M. Cook: Oui, mais d'un point de vue différent, monsieur. D'un point de vue totalement différent.

M. England: Je suis d'accord. Ça vous ferait trois révisions. Il y aurait la révision avant la consultation, la révision lors de la consultation et la révision après la consultation.

M. Cook: Probablement une révision après la consultation.

M. England: Sans aucun doute.

M. Cook: Pas pour tous les règlements; seulement en cas de désapprobation.

M. England: D'après la Loi sur les textes réglementaires, il faudrait les réviser.

M. Cook: Alors il faudra la changer.

Le président: La révision faite par le comité interparlementaire ne s'attache qu'à la forme et à la légalité. Elle ne s'occupe pas de la substance. C'est la révision faite par le comité mixte sur les règlements et les textes réglementaires.

[Text]

by the joint committee on regulations and statutory instruments.

Mr. England: I am talking about the review done by the Department of Justice under the Statutory Instruments Act.

The Chairman: But that does not go to the content of it. That is just the legality of it and the wording of it.

Mr. England: That is true.

The Chairman: It has nothing to do with the substances; it is just the form.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, could I just interject here and get this straight now? What you are suggesting is that there is a requirement for prepublication, first of all the Department of Justice would want to do a review of the draft regulation to ensure that its legality is in accordance with the requirements set out in the Statutory Instruments Act, and I guess it pays attention also to those additional requirements that the standing joint committee uses just to forestall any problems; I am sure it must.

It will go out to be prepublished. It has been diverted from the normal stream for promulgation; it goes out for prepublication. There may be comments and there may be adjustments. When it comes back into the proper stream for promulgation, you are saying there must be a second review by the Department of Justice regarding legality.

Mr. England: That is correct.

Mr. Milligan: Under the Statutory Instruments Act?

Mr. England: That is correct.

Mr. Milligan: So, what you are saying is that whenever we go for prepublication of a regulation, there will be two legal reviews required, one before it goes out and one after it comes back, whether or not a change is made in it after it has been put out for public comment.

• 1010

Mr. England: That is correct. Of course, if there are no changes, the second review is going to be very quick.

The Chairman: I think our main concern is not the legality of it. We assume you are very competent lawyers and are doing a job. Our concern is with the substance of it and this is basically what we are dealing with. I just put this to you: legal review of the regulation after it is published in *The Gazette* where you do have to have prior publication is not adequate in itself. I submit to you that there probably are very few changes ever made once it has been set in stone, and that the consultation process as to the substance of it must start much, much earlier.

Mr. England: That would be at the departmental level.

Mr. Cook: Some departments are very good about consultations; other departments are god-awful. That is really what it boils down to. There is no uniform process. I do not see such a committee reviewing every single regulation of government. I see them almost fire fighting when somebody feels they have been hard done by, or some representatives in the private

[Translation]

M. England: Je parle de la révision faite par le ministère de la Justice conformément à la Loi sur les textes réglementaires.

Le président: Mais elle ne porte pas sur la teneur; seulement sur la légalité et la terminologie.

M. England: C'est vrai.

Le président: Elle n'a rien à voir avec la substance; seulement avec la forme.

M. Milligan: Monsieur le président, puis-je interrompre et clarifier cette question? Vous dites que la prépublication est nécessaire; tout d'abord, le ministère de la Justice révisé le projet de règlement pour s'assurer qu'il est conforme à la Loi sur les textes réglementaires, et je suppose qu'il fait également attention aux règles supplémentaires que le comité permanent mixte applique juste pour prévenir tout problème; il le fait sans aucun doute j'en suis sûr.

Il sort alors pour être prépublié. A ce moment, il quitte la voie normale de promulgation; il sort pour être prépublié. Il va y avoir des commentaires et des modifications. Lorsqu'il rentrera dans la voie normale de promulgation, selon vous, le ministère de la Justice devra faire une seconde révision concernant la légalité.

M. England: C'est exact.

M. Milligan: En vertu de la Loi sur les textes réglementaires?

M. England: C'est exact.

M. Milligan: Alors, d'après vous, à chaque fois que nous déciderons de prépublier un règlement, il devra y avoir deux études de sa légalité, une avant qu'il sorte et une lorsqu'il reviendra, qu'on l'ait modifié ou non après qu'il ait été soumis au public pour commentaires.

M. England: C'est exact. Bien entendu, s'il n'y a aucun changement, la seconde révision sera très rapide.

Le président: Je pense que ce qui nous préoccupe surtout, ce n'est pas la légalité. Nous supposons que vous êtes extrêmement compétents et que vous faites votre travail. Ce qui nous préoccupe, c'est la teneur du règlement et c'est en gros ce dont nous nous occupons. Laissez-moi vous dire ceci: l'étude de la légalité du règlement après qu'il ait publié dans la Gazette lorsqu'il doit y avoir prépublication, ne suffit pas. Une fois que le règlement est imprimé noir sur blanc il est très rare qu'il soit modifié et, j'estime que le processus de consultation portant sur la teneur doit commencer beaucoup plus tôt.

M. England: Ça se ferait au niveau du ministère.

M. Cook: Certains ministères le font très bien, d'autres sont atroces. C'est vraiment là le problème. Il n'y a pas d'uniformité. Je ne vois pas notre comité passer en revue chaque règlement gouvernemental. Je le vois presque essayer de réparer les dégâts parce quelqu'un estime avoir été traité injustement, ou lorsque des représentants du secteur privé estiment que ces règlements vont leur nuire énormément, etc.

[Texte]

sector feel that these regulations are going to affect them tremendously adversely, and so on.

I think they have to have a hearing. If the department has not done its job in advance to ensure that it really is government policy and the government intends to clobber these little guys, then I think they should have some place where they can complain and where they can get their hearing and where the department can possibly be embarrassed. I think the clout involved in here and the censure is the embarrassment of the department because they have not done their homework properly and all of a sudden they are trying to explain themselves to a committee.

Now, I think that only happens once, and all of a sudden the procedures within that department are changed in such a way that they are darn sure that if their regulations are going to come up for review by a parliamentary committee who know what they are talking about, then they are going to have all their answers ready, and it should go through fairly quickly without too much trouble.

If it is a highly controversial regulation, then I think Parliament has a right to be involved in the thing, and if it happens to be government policy that this be done, then I think the public is entitled to know that there is a controversy over it and the only way you are ever going to find that out is through a parliamentary committee of all parties where there is an opportunity to make the kind of critical comments that may be necessary.

Now, that is not going to happen very often. Everybody agrees with almost any safety regulation in the world and I doubt if many of those would get anything more than lip service, unless the department has said, "we will regulate it", when obviously there was a much simpler answer without regulation which I am not sure is being considered at all. That is why to that front sheet, sort of saying: this is the problem; these are the possible solutions.

We talked to a number of departmental people and we do not seem to get the answer that that is really the way it is considered. It is considered a problem, so we will pass some regulations, period. That is what I was trying to get around.

Mr. England: I was trying to think about how you would accomplish this and the mechanics of it. You say, regulations and amendments to regulations, too.

Mr. Cook: Yes, and we also may have a regulation in force right now where somebody would have the right to go to that committee and say: I want these reviewed for these various reasons, or go to the department and say, please review these because of these reasons.

Mr. England: The problem I see is who decides whether it is controversial? Does every regulation be prepublished and every amendment to regulations, together with this document as to whether or not the department has figured out any alternatives? This is what I do not see.

Mr. Cook: You are asking good questions, sir, I wish I had better answers. I have a few questions looking for answers myself. Just one other area. It is a philosophic question as much as anything because we have a couple of areas where these

[Traduction]

Je pense qu'il faut qu'ils puissent avoir une audience. Si le ministère n'a pas fait son travail à l'avance pour s'assurer que le règlement est réellement conforme à la politique du gouvernement et que le gouvernement a l'intention de s'en prendre à ces pauvres gens, alors je pense qu'ils devraient avoir un endroit où se plaindre et où ils peuvent avoir audience et où ils peuvent mettre le ministère dans l'embarras. Je pense qu'on peut censurer le ministère en le mettant dans l'embarras pour avoir omis de faire correctement son travail et en l'obligeant tout à coup à venir s'expliquer devant un comité.

Et je pense que cela n'arrivera qu'une seule fois; le ministère changera immédiatement sa façon de faire et s'assurera que dorénavant, si ses règlements sont étudiés par un comité parlementaire qui sait de quoi il parle, il sera prêt à répondre à toutes ses questions, et ça se passera assez rapidement et sans trop de problèmes.

Si c'est un règlement très controversé, je pense que le Parlement a alors son mot à dire, et si c'est une question de politique officielle, je pense que le public a alors le droit de savoir qu'il y a une controverse et la seule façon de procéder est par l'intermédiaire d'un comité parlementaire représentant tous les partis et permettant des critiques constructives.

Cela n'arrivera pas très souvent. Tout le monde est d'accord sur presque n'importe quel règlement de sécurité et je serais étonné s'il faisait l'objet d'autre chose que d'une brève revue, à moins que le ministère n'ait décidé d'appliquer un règlement alors que, de toute évidence, il existait une autre solution beaucoup plus simple; et j'ai bien peur qu'on n'y pense pas souvent. C'est pourquoi j'ai songé à cette feuille qui décrirait le problème et les solutions possibles.

Nous avons parlé à un certain nombre de fonctionnaires dans divers ministères et il ne semble pas qu'ils pensent souvent à faire cela. S'il y a un problème, on adopte un règlement, un point c'est tout. C'est ce que j'essaie d'expliquer.

M. England: J'essayais de penser à la façon dont vous pourriez y arriver. Vous parlez de règlements et d'amendements aux règlements, également.

M. Cook: Oui, on pourrait également avoir un règlement en vigueur au sujet duquel on aurait le droit de se présenter devant le comité et de dire: «Je voudrais qu'il soit révisé pour telle ou telle raison» ou s'adresser au ministère en lui demandant de réviser telle chose pour telle raison.

M. England: Je vois un problème: qui décide s'il y a controverse? Faudra-t-il prépublier chaque règlement et chaque modification, conjointement à ce document énumérant les solutions de rechange auxquelles a pensé le ministère, s'il y en a? Je ne vois pas cela très clairement.

M. Cook: Vous posez de très bonnes questions, monsieur. Si seulement j'avais de meilleures réponses. J'ai quelques questions auxquelles je cherche moi-même les réponses. Dans un autre domaine; c'est beaucoup plus une question de principe

[Text]

seems to be some in-fighting or disputes taking place. From the Department of Justice point of view, does the department, through the Minister, make policy—and now we are into the quasi-judicial bodies, CRTC, CTC and so on—and do the quasi-judicial bodies carry out that policy, or does the regulatory body, the quasi-judicial body itself make policy? Who makes policy?

Mr. Strayer: I suppose that depends very much on the agency you are talking about and the sort of mandate they have been given by statute. Maybe Mrs. Desjardins would like to comment on that.

• 1015

Mrs. M. A. Desjardins (Director, Advisory Law Section, Department of Justice): Yes, I can add something. I was about to say it can depend on what the independent body is all about, whether it is a very quasi-judicial judicial body. Let us take two very good examples, certainly the immigration appeal board for one or the income tax review board for the other. They are so quasi-judicial that they are really acting practically as a court of law, and they are really acting as a fact-finding operation so I think as far as they are concerned they do not make the policy.

Mr. Cook: That is a pretty clean one. But let us go to communications and CRTC where you have got a fight going on.

Mrs. Desjardins: I was about to come to the CRTC, because that is on the other side one of the best examples. The CRTC indeed does a lot of policy. The statute under which it operates has a lot of very, very broad mandates in terms of whatever its goal is supposed to be, and it comes with both a regulation-making power and the possibility of equal rights. On the regulation-making power it makes quite a number of policies which always have to be within the scope of the act.

Every time it issues a licence it does have a certain aspect of policy-making, because there is so much of a mandatory decision they are taking in terms of they can bring into policy consideration, and the granting of licence to this individual and not to the other.

Mr. Cook: The clear impression I am getting from you is that the Department of Communications and the CRTC both see themselves in the policy-making role, and that is where the fight comes in. It is really a ministerial or a government function to clean that one up and sort of say, hey, these are the guidelines here; this is what DOC can do, period, rather than that very gray area between the two of them where a little bit of conflict has already developed.

In other words, you go back to the initial legislation and say that if you break that legislation you are going to have these kinds of problems between the department and the regulatory agency.

[Translation]

car nous avons un ou deux secteurs dans lesquels il semble y avoir des querelles intestines. Aux yeux du ministère de la Justice, est-ce le ministère, en la personne du ministre, qui fixe la politique et là nous passons aux organismes quasiment judiciaires comme le CRTC, la CCT, etc., et est-ce que les organismes quasiment judiciaires appliquent cette politique ou est-ce que l'organisme ayant pouvoir de réglementation, l'organisme quasiment judiciaire adopte-t-il lui-même une politique? Qui définit la politique?

M. Strayer: Je suppose que cela dépend beaucoup de l'organisme dont vous parlez et du genre de mandat qu'il lui a été confié par la loi. M^{me} Desjardins aimerait peut-être nous donner son avis là-dessus.

Mme M. A. Desjardins (directrice, Service de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice): Oui, je voudrais ajouter quelque chose. J'allais dire que ça dépend de la nature de l'organisme indépendant... est-il à la limite du judiciaire? Prenons deux très bons exemples, la Commission d'appel de l'immigration d'une part et la Commission de révision de l'impôt d'autre part. Elles sont tellement quasi-judiciaires qu'elles fonctionnent pratiquement comme des tribunaux, et qu'en fait elles font réellement office de commission d'enquête et, pour leur part, elles n'élaborent pas de politique.

M. Cook: C'est parfaitement clair. Mais passons aux communications et au CRTC où les choses ne font pas aussi bien.

Mme Desjardins: J'allais passer au CRTC, car c'est l'un des meilleurs exemples de la situation opposée. Le CRTC élabore effectivement un grand nombre de principes directeurs. La loi en vertu de laquelle il fonctionne lui donne un grand nombre de mandats très très étendus en ce qui concerne sa raison d'être, et il a à la fois le pouvoir d'élaborer des règlements et la possibilité d'être égal en droit. Pour ce qui est de son pouvoir de réglementation, il établit un certain nombre de principes directeurs qui doivent être conformes à la loi.

Chaque fois qu'il accorde une licence, son pouvoir décisionnel entre en jeu lorsqu'il décide d'accorder une licence à l'un plutôt qu'à l'autre.

M. Cook: D'après ce que vous dites, j'ai l'impression très nette que le ministère des Communications et le CRTC se considèrent chacun responsables de l'élaboration des principes directeurs et c'est là qu'est le conflit. C'est vraiment le rôle du ministre ou du gouvernement de tirer cette affaire au clair et de dire: «Voici ce que peut faire le ministère des Communications, un point c'est tout» au lieu de laisser planer le doute entre les deux organismes ce qui explique les tiraillements actuels.

Autrement dit, vous vous référez à la loi et déclarez que si vous ne la respectez pas, vous allez avoir des problèmes de ce genre entre le ministère et l'organisme de réglementation.

[Texte]

Mrs. Desjardins: You are picking probably one of the best examples. The department answers a number of statutes very different from the kind of operations the CRTC is making, but the minister has an over-all responsibility for issuing some time—certainly under the new bill they could issue directives to the CRTC later, the Governor in Council, certainly under the recommendation of the Minister of Communications. But certainly that is probably the best example, and I think on that you have policy making powers from the CRTC and certainly certain very broad considerations of policy by the minister.

Mr. Cook: I am inclined to agree with you. It strikes me as a failure of government more than anything else in terms of not making their own policies clear. I am thinking of the CTC, the CP Air dispute is an example. It is the first policy directive the CTC has had since 1968, or something. You can hardly blame the regulatory process or the regulatory agencies if they are not getting the proper directions from where they should. Those are all my questions; I have talked long enough. Thank you, gentlemen.

Mr. Strayer: Parliament and the public itself would have some problems with extending the policy directive powers of the governor in Council too far, in getting them down into the decision-making individual cases, so that to some extent agencies have been left in this area somewhat unguided because of a feeling that these are things on which the government of the day ought not to interpose its opinion.

Mr. Cook: Are you not really saying, let the agency take the political pain involved with this decision; we will appear noble up above the whole struggle?

An hon. Member: Absolutely.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Just before we leave this area, a fundamentally important one is the nature of the regulatory agency, and certainly one on which a number of parties addressed comment to the committee. I believe in your opening statement, Mr. Strayer, you mentioned that the regulatory agencies are not completely independent in the field of public policy. I really want you to clarify that comment, particularly in light of what Mrs. Desjardins just said in terms of, again, the independence of regulatory agencies. I wonder if you could expand a little on that concept?

• 1020

Mr. Strayer: I may be able to expand on it. I think what I had in mind is that in the first place there is a power direction in certain statutes for the Governor in Council to give certain policy directions to agencies. I suppose beyond that, the agencies are given direction by statutes to greater or lesser degrees to pursue certain public policies so that they are not left in a void and just told "Well, you go and look after that area of the economy as best you can." Parliament does, and I think increasingly so, set out certain purposes and policies in legislation.

Mr. Kane: Can I just stop you there for a moment in order to clarify it in my own mind. Do you see, then, varying degrees

[Traduction]

Mme Desjardins: Vous avez probablement choisi le meilleur exemple. Le ministère applique un certain nombre de lois très différentes de celle qui régit le fonctionnement du CRTC, mais le ministre détient la responsabilité générale pour donner, parfois... en vertu de la nouvelle loi, il pourrait certainement donner des directives au CRTC et, plus tard, au gouverneur en conseil, certainement sur recommandation du ministre des Communications. Certainement c'est probablement le meilleur exemple, et je pense que vous avez le pouvoir d'élaboration de principes directeurs de la part du CRTC, pouvoir que partage également le ministre.

M. Cook: J'aurais tendance à être d'accord avec vous. J'ai la forte impression que le gouvernement a la fâcheuse habitude de ne pas énoncer clairement ses principes directeurs. Je pense à la Commission canadienne des transports et à l'affaire de CPR. C'est la première directive qu'ai reçu la CCT depuis 1968 environ. Vous ne pouvez pas en vouloir aux organismes de réglementation si on n leur donne pas de directives. C'est tout ce que je voulais dire; j'ai déjà parlé trop longtemps. Merci Messieurs.

M. Strayer: Le Parlement et même le public éprouveraient quelques problèmes à donner trop de pouvoir au gouverneur en conseil, surtout dans les cas particuliers, et c'est pourquoi, dans une certaine mesure, les organismes sont livrés à eux-mêmes car on estime que le gouvernement au pouvoir ne doit pas imposer son opinion sur ces sujets.

M. Cook: N'êtes-vous pas en train de dire: «Laissons-les supporter les conséquences politiques de leurs décisions et restons au-dessus de la mêlée!»

Une vois: Absolument.

Le président: M. Kane.

M. Kane: Avant de passer à un autre sujet, j'aimerais qu'on parle de la nature d'un organisme de réglementation, sujet d'une importance fondamentale et qui a valu à notre comité un grand nombre de commentaires. Je crois que dans votre introduction, M. Strayer, vous avez dit que les organismes de réglementation ne sont pas complètement indépendants en matière de politique générale. J'aimerais beaucoup que vous précisiez ce point, surtout à la suite de ce que Mme Desjardins vient juste de dire au sujet de l'indépendance des organismes de réglementation. Pourriez-vous développer cette idée?

M. Strayer: Je pense que oui. Je voulais dire tout d'abord que certaines lois permettent au gouverneur en conseil de donner certaines directives aux organismes. A part ça, je suppose que les lois indiquent plus ou moins clairement aux organismes comment appliquer certains principes généraux et qu'on ne les laisse pas dans le doute en leur disant seulement: «Vous êtes responsable de tel secteur de l'économie, débrouillez-vous.» Le Parlement inclut dans la loi un certain nombre d'objectifs et de principes directeurs, et ce de plus en plus souvent.

M. Kane: Puis-je vous interrompre un moment pour éclaircir ce point. Est-ce que vous entrevoyez des degrés variés d'indé-

[Text]

of independence for different agencies depending on their particular role which is, I suppose, determined by the enabling legislation?

Mr. Strayer: I think so, and I guess this points up the kind of anomaly that I was adverting to earlier on in my opening comments that we, on one hand, accept that Parliament and the government, as responsible to Parliament, is ultimately responsible for public policy, but on the other hand we have gone this route of setting up these agencies.

I think unquestionably, these are modelled on the American pattern, in concept at least, where you have a separation of powers and a somewhat different political system. We have not perhaps always recognized the internal contradictions here. How much, indeed, do we want to turn over to the agency and leave to them to decide; how much does Parliament and the government want to govern these things; to what extent are they capable of dealing with the multitude of decision making and to what extent do we want an independent or quasi-independent approach brought to making decisions when these are not decisions simply analogous to those made by the court, but involve all sorts of issues of public policy.

I think, Alice, I would like you to add to that.

Mrs. Desjardins: Yes, I can certainly just add a few things. I think on the whole how much independence you want to give to the agencies because of their so-called expertise, and whatever, and how much control the Governor in Council wants to keep is certainly a matter of dilemma, but I certainly do not think we have gone as far as the United States.

Just to establish that they are not completely independent, we have this Section 64 of the National Transportation Act which applies to a number of boards, including the CRTC and the CTC, which allows the Governor in Council to vary any thing, decisions or orders of these boards, and I think that is probably one of the key provisions that establishes that they are not independent.

On the other hand, we have boards like the National Energy Board which is largely independent, yet does not take any major decisions without their being approved by the Governor in Council.

So, on the whole we have kept under our legislation mechanisms by which a certain control is established by the governor in council. In the United States, my understanding is that these independent agencies do not report to the President, the President cannot modify in any way, the American executive cannot vary in any way, decisions that these various commissions take.

Another example is the motor vehicle transportation act of Canada, which has delegated quite a lot of the functions that pertain to the Parliament of Canada in terms of interprovincial trucking, for instance. Although that delegation has been given to the provincial boards they are so at the federal level of power of exemption by which, if they were not happy with the decision a provincial board had given on matters of interpro-

[Translation]

pendance pour différents organismes selon leur rôle défini, je suppose, par la loi en vertu de laquelle ils opèrent?

M. Strayer: Oui, probablement. Est c'est là l'une de ces anomalies dont je parlais dans mon introduction; d'une part, nous acceptons que le Parlement et le gouvernement, en tant que responsables devant le Parlement, soient en fin de compte responsables des lignes de conduite générale, mais d'autre part, nous avons quand même créé ces organismes.

Je pense qu'ils suivent sans aucun doute le modèle américain, en principe au moins, selon lequel vous avez la séparation des pouvoirs et un système politique quelque peu différent. Nous n'avons sans doute pas toujours reconnu les contradictions internes que cela représente. Quel degré d'indépendance sommes-nous prêts à accorder aux organismes? Quel degré de contrôle le Parlement et le gouvernement veulent-ils exercer sur ces derniers? Dans quelle mesure sont-ils capables de prendre la multitude de décisions qui s'imposent et dans quelle mesure sommes-nous prêts à leur accorder une indépendance ou quasi-indépendance en matière de décisions lorsque ces dernières, loin d'être analogues à celles prises par les tribunaux, impliquent toutes sortes de questions de politique générale?

Alice, j'aimerais que vous continuiez sur ce point.

Mme Desjardins: Oui, je peux certainement ajouter quelque chose. Je pense que, dans l'ensemble, le degré d'indépendance qu'on veut accorder aux organismes en raison de leur prétendue expertise et le degré de contrôle que le gouverneur en conseil veut garder sont certainement discutables, mais je ne pense certainement pas que nous soyons allés aussi loin que les États-Unis.

Juste pour prouver qu'elles ne sont pas complètement indépendantes, nous avons l'article 64 de la Loi nationale sur les transports qui s'applique à un certain nombre de commissions, dont le CRTC et la CCT, et qui permet au gouverneur en conseil de modifier toute décision ou décret de ces commissions, et je pense que c'est probablement là l'une des dispositions clés qui prouve qu'elles ne sont pas indépendantes.

Par ailleurs, nous avons des organismes comme l'Office national de l'énergie qui jouit d'une grande indépendance, mais qui n prend cependant pas de décisions importantes sans qu'elles soient approuvées par le gouverneur en conseil.

Ainsi, dans l'ensemble, nous avons gardé dans nos lois les mécanismes permettant au gouverneur en conseil d'exercer un certain contrôle. Si je ne me trompe pas, aux États-Unis les organismes indépendants ne rendent pas de compte au président, il ne peut rien modifier, l'exécutif américain ne peut aucunement changer les décisions prises par ces diverses commissions.

Un autre exemple est la Loi sur le transport par véhicule à moteur en vertu de laquelle un bon nombre des fonctions qui relèvent du Parlement canadien en matière de transport routier interprovincial ont été déléguées à d'autres organismes. Bien que ces pouvoirs aient été délégués aux commissions provinciales, si le gouvernement fédéral n'est pas satisfait des décisions prises par une commission provinciale en matière de

[Texte]

vincial trucking, the federal executive could simply exempt that kind of thing. It is a different kind of nonindependence, but it establishes the same principle that if the Governor in Council were to allow exemptions for certain kinds of people, then by the same token the boards which act as delegates of the Parliament of Canada and the federal executive are still under a certain kind of restraint because their decisions can be modified.

So I would say no, they are not that independent.

The Chairman: Mr. Berger.

• 1025

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I wonder if, I suppose both the representatives from the Department of Justice and the Privy Council Office, could trace out for us something they talked about earlier, the steps that a regulation goes through and explain the statutory requirement for a review by either the department or the Privy Council Office, and the exact role of Justice and the Privy Council Office in reviewing these regulations. How many persons are involved in such a review?

Mr. Strayer: Mr. Chairman, I should just clarify that Mr. England is an officer of the Department of Justice. We have sections of the Privy Council Office, advisory to the section, so in fact it is an integral part of the Department of Justice, although I do not know whether you operate under certain mandates as we do in the department. You have certain responsibilities to Cabinet, I guess.

Mr. England: Yes; your question relates to duties under the Statutory Instruments Act.

Mr. Berger: Your duties under the act and how they are indeed in effect.

Mr. England: Yes, and how they operate. Departments formulate the regulations in a department presumably, but not always, in conjunction with the legal advisers to the departments. The department does an initial draft of the regulations. Again, this may be drafted by a draftsman in the department, or it may be drafted by a specialist in the department in case of technical regulations.

When the department is satisfied with the draft, they forward it to the Clerk of the Privy Council under the Statutory Instruments Act who, in conjunction with the Department of Justice, examines it in accordance with Section 3 of the Statutory Instruments Act.

The actual procedure is: the departments forward it directly to the Privy Council Office—that is, the legal advisers to the Privy Council. The regulations come to us in three copies in both official languages and they are examined by one of the legal officers in either the French section or the English section in the first instance. The drafting is corrected, if necessary, and oftentimes redrafted.

They check for the legality, the authority for which they are made, that the regulation does not constitute an unusual or unexpected power, or it does not contravene the Canadian Bill of Rights and the form in draftsmanship.

[Traduction]

transport routier interprovincial, il peut tout simplement passer outre. C'est un genre différent de dépendance, mais il procède du même principe selon lequel le gouverneur en conseil peut accorder des exemptions à certaines personnes; ainsi les commissions à qui le Parlement canadien et l'exécutif fédéral ont délégué leur pouvoir sont cependant restreintes puisque leurs décisions peuvent être modifiées.

Aussi je dirais que non, elles ne sont pas indépendantes.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. Je me demande si les représentants du ministère de la Justice et du Bureau du conseil privé pourraient nous décrire quelque chose dont ils ont parlé auparavant, les étapes de l'élaboration d'un règlement, et nous expliquer quand et comment la loi exige qu'il soit révisé soit par le ministère soit par le Bureau du Conseil privé, ainsi que le rôle exacte du ministère de la Justice et du Bureau du Conseil privé dans la révision de ces règlements. Combien de personnes prennent part à la révision?

M. Strayer: Monsieur le président, je voudrais préciser que M. England est un fonctionnaire du ministère de la Justice. Nous avons des sections du Bureau de Conseil privé qui ont un rôle consultatif auprès de cette section, et en fait elle fait partie intégrale du ministère de la Justice bien que j'ignore si vous fonctionnez en vertu de certains mandats comme nous le faisons au ministère. Vous avez certaines responsabilités envers le Cabinet, je pense.

M. England: Oui; il s'agit de nos fonctions décrites par la Loi sur les textes réglementaires.

M. Berger: Vos fonctions décrites par la loi et la façon dont elles sont exercées.

M. England: Oui, et comment elles s'appliquent. Les ministères élaborent les règlements dans leur ministère, mais pas toujours conjointement avec les conseillers juridiques de leurs ministères. Le ministère rédige un premier projet de règlement. Encore une fois, il peut être rédigé par un simple rédacteur du ministère ou par un spécialiste du ministère lorsqu'il s'agit d'un règlement technique.

Lorsque le ministère est satisfait du projet, il l'envoie au greffier du Conseil privé, conformément à la Loi sur les textes réglementaires, qui, en conjonction avec le ministère de la Justice, en étudie la conformité à l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires.

Voici comment ça se passe: Le ministère l'envoie directement au Bureau du Conseil privé, en fait, aux conseillers juridiques du Conseil privé. Le règlement nous arrive en trois exemplaires dans les deux langues officielles et il est examiné par un juriste soit de la section francophone soit de la section anglophone. La phraséologie est corrigée au besoin, et souvent le projet est entièrement re-rédigé.

On vérifie la légalité du règlement, l'autorité pour laquelle il est fait, on vérifie que le règlement ne constitue pas un pouvoir inhabituel ou inattendu et qu'il n'est pas en contravention avec

[Text]

During this examination, new regulations are redrafted, in whole sometimes, but in part, and liaison is carried on between the department and the legal adviser doing the examination. Discussions drafts are often prepared, sometimes several. It goes to the department until a consensus is reached between the examiner and the department as to the form, the draftsmanship, the legality, and so on. When that consensus is reached the section prepares the required number of copies that are required by the department for submission to the Governor in Council.

Mr. Berger: What section?

Mr. England: The Privy Council section, the section of which I am a part. The regulations are then forwarded to the French section of the Privy Council Office, if it has been done in the first instance in the English language. The French section vet the French version in the same manner to ensure that both versions are the same. The regulations are then returned to the department, stamped as having been examined under the Statutory Instruments Act. The department . . .

Mr. Berger: Who stamps it, the Privy Council Office or the department?

Mr. England: No, the Privy Council Office, each page.

Mr. Strayer: You are speaking of the Privy Council Office section of our department.

• 1030

Mr. England: The department is then responsible for the further processing of the making of the regulation, that is, the submission to the Governor in Council with the background information and they forward it in the required number of copies to the Clerk of the Privy Council, who places it on an agenda for a meeting with the Governor in Council.

It is reviewed by the Governor in Council and it is made by an order in council, if the regulation-making authority is the Governor in Council. If the regulation-making authority is the minister, then it goes to the department and the minister makes a regulation and forwards it to the Registrar of Documents for registration and publication in the *Canada Gazette*, Part II.

Mr. Milligan: Excuse me, may I just interject? You mentioned that reviews were made by the Governor in Council, this mythical body that does not really exist in practice. We do not have the Governor General sitting down with any assortment of members of the Privy Council. As a matter of fact, it is not even the full cabinet; is that correct? Can you explain just exactly who in cabinet does pass or make those regulations?

Mr. England: The Governor in Council is a committee of the privy Councillors. Normally at the present time they sit each Thursday. It is made up of a number of ministers. I am not there; I cannot tell you how many. The agenda goes out to these ministers, I believe on Monday of each week; they look at the regulations; The minister recommending the regulation

[Translation]

la Déclaration canadienne des droits; enfin on en vérifie la forme.

Au cours de cette étape, les projets de règlement sont re-rédigés, parfois en partie en parfois entièrement, en collaboration entre le ministère et le conseiller juridique chargé de l'examen. On rédige souvent une ou plusieurs ébauches. Elles sont soumises au ministère jusqu'à ce qu'il y ait accord entre l'examineur et le ministère sur la forme, le style, la légalité, etc. Une fois parvenue à un accord, la section prépare le nombre d'exemplaires requis par le ministère pour être soumis au gouverneur en conseil.

M. Berger: Quelle section?

M. England: La Section du Conseil privé, la section à laquelle j'appartiens. Le règlement est alors envoyé à la section francophone du Bureau du Conseil privé, si le règlement a d'abord été rédigé en anglais. La section francophone examine de la même façon la version française pour s'assurer que les deux versions sont identiques. Le règlement est alors renvoyé au ministère, muni d'un tampon déclarant qu'il a été examiné conformément à la Loi sur les textes réglementaires. Le ministère . . .

M. Berger: Qui le tamponne, le Bureau du Conseil privé ou le ministère?

M. England: Non, le Bureau du Conseil privé, chaque page.

M. Strayer: Vous voulez dire la Section du Bureau du Conseil privé de notre ministère.

M. England: Il appartient maintenant au ministère de poursuivre les formalités, c'est-à-dire de soumettre le règlement au gouverneur en conseil, accompagné de la documentation appropriée. Il envoie le nombre requis d'exemplaires au greffier du Conseil privé qui le porte à l'ordre du jour d'une réunion avec le gouverneur en conseil.

Il est révisé par le gouverneur en conseil et adopté par un décret du conseil, si le gouverneur en conseil y est habilité. Si le pouvoir de réglementation appartient au ministre, le règlement est alors renvoyé au ministère et le ministre adopte le règlement et l'envoie au registraire des documents pour qu'il soit enregistré et publié dans la partie II de la *Gazette du Canada*.

M. Milligan: Pardon, puis-je vous interrompre? Vous avez bien dit que la révision était faite par le gouverneur en conseil, cet organisme mythique qui n'existe pas vraiment dans la pratique. Nous n'avons pas le gouverneur général assis avec un assortiment de membres du Conseil privé. En fait, ce n'est même pas le Cabinet au complet, n'est-ce pas? Pouvez-vous expliquer exactement comment le Cabinet adopte ces règlements?

M. England: Le gouverneur en conseil est un comité du Conseil privé, composé de conseillers qui se réunissent tous les jeudis. À l'heure actuelle il compte un certain nombre de ministres. Je n'en fais pas partie et je ne peux vous dire combien ils sont. Ces ministres reçoivent l'ordre du jour, le lundi de chaque semaine je crois; ils examinent les règlements;

[Texte]

probably is there, I would think, in most instances, and the regulations are approved or made and reflected in an order in council.

Mr. Milligan: I have another question. You talked about changing the regulations sometimes when you performed a review. Do you find that you have problems, that they are not in accordance with Section 3, and that you have to make adjustments? Does this happen very often? The reason I am asking is I am wondering if the material that comes to you from departments is in proper order, if the initial preparation of the regulations is adequate in the departments, or whether the Privy Council section of Justice is having to do more work than it might have to because the material coming in is not up to standard.

Mr. England: There are some departments that prepare very good regulations where there is very little redrafting and restructuring to do, because they have in their departments, perhaps, people who have had legislative drafting experience or they have people who have been drafting regulations for a great number of years and through precedent, and so on, they are quite good.

There are in other departments people that have had no legislative drafting experience and each section often has to be redrafted. Legislative draftsmen are not easy to come by.

Mr. Milligan: Thank you.

Mr. Cook: I have one point of order here, because I think the record should also show this.

Sir, you described in theory exactly the way the Governor in Council should operate, but I am told, and verily believe, that in many cases that is not the process that is followed. The regulations are drafted, there is no formal meeting, a messenger simply runs around—I forget whether it is to three or five cabinet ministers—and says, sign here. The cabinet minister, seeing somebody else's signature on it, or the departmental minister's signature on it, also signs, and that is it. There is no real look at the thing at all. I merely throw that in so that we have the other side of the coin as well as to how some of these things happen at the Privy Council level. Thank you.

The Chairman: I would like to rule that in committee there are no points of order, but your point was well made. Mr. Berger.

Mr. Berger: You indicated that the process was somewhat slow already. Why do you say that?

Mr. England: The departments have to prepare their drafts and there is a volume of these regulations and amendments to regulations, probably 1,200 to 1,400 a year of any length, and some regulations may take many weeks to review. There are discussion drafts that go back and redrafts, and the retranslation based on our observations or redrafts, so there is a time element.

• 1035

It comes to us, it is redrafted, perhaps in part, it goes to the legislative editor who looks at it from the legislative editing

[Traduction]

je suppose que le ministre qui propose un règlement doit être présent dans la plupart des cas, et le règlement est approuvé ou adopté par décret du conseil.

M. Milligan: J'ai une autre question. Vous avez dit que vous modifiez parfois le Règlement lors de la révision. Avez-vous des problèmes, n'est-il pas conforme à l'article 3, et est-ce pour ça que vous devez le modifier? Est-ce que cela arrive souvent? Je vous demande ça parce que je me demande si les documents qui vous viennent des ministères sont acceptables, si la rédaction initiale des règlements par les ministères est de bonne qualité ou si la Section du Conseil privé du ministère de la Justice ne doit pas faire plus qu'elle ne le devrait parce que les documents qui lui arrivent ne sont pas de bonne qualité.

M. England: Certains ministères rédigent d'excellents règlements que nous avons à peine à reprendre parce qu'ils ont sans doute des gens qui savent rédiger des textes juridiques ou qui rédigent des Règlements depuis longtemps et qui, au fil des années, sont devenus très bons.

Dans d'autres ministères, il y a des gens qui n'ont aucune expérience dans ce domaine et chaque article doit alors être récrit. Il n'est pas facile de trouver des rédacteurs juridiques.

M. Milligan: Merci.

M. Cook: J'ai une question de procédure, car je crois que ceci devrait entrer dans le compte rendu.

Monsieur, vous nous avez décrit exactement comment, en théorie, le gouverneur en conseil devrait agir, mais on m'a dit, et je le crois, que bien souvent les choses ne se passent pas comme ça. Le règlement est rédigé, il n'y a pas de réunion officielle, un messenger fait tout simplement le tour de je ne sais plus trop combien de ministres du Cabinet, trois ou cinq je crois, et leur demande de signer. Le ministre du Cabinet, voyant que quelqu'un a déjà apposé sa signature, parfois le ministre du ministère en question, signe aussi et voilà. Personne n'étudie sérieusement la chose. J'ajoute cela tout simplement pour que nous ayons le revers de la médaille et que nous sachions exactement comment se passent les choses au Conseil privé. Merci.

Le président: J'aimerais rappeler qu'en comité, il n'y a pas de questions de procédure, mais votre objection était bien fondée. Monsieur Berger.

M. Berger: Vous avez dit que le processus était déjà plutôt lent. Pourquoi cela?

M. England: Les ministères doivent rédiger leurs projets et il y a un grand nombre de règlements et de modifications des règlements, probablement de 1,200 à 1,400 par an, et la révision de certains règlements peut prendre plusieurs semaines. Il y a les projets qu'on renvoie à débattre, et il y a les projets qui sont rerédigés et retraduits à la suite de nos commentaires ou de nos corrections, et cela prend du temps.

Il nous arrive, il est rerédigé, peut-être en partie, il est soumis à l'éditeur juridique qui en examine l'uniformité et la

[Text]

point of view for uniformity and conformity. It comes back and, as I say, goes to the department, there may be a new French translation. Then it goes through the same process in the other official language so it does take some time for regulations of reasonable length. It takes some time.

We have done regulations in one day and an amendment in an emergency, but there is a time element involved in the preparation and we send back thirteen copies of each regulation in each official language, stamped, to the departments because that is the number of copies they require. Seven copies go to the Privy Council Office with the submission.

An hon. Member: How many would be developing this in both French and English?

Mr. England: Our establishment is six English lawyers. We are two short, as I mentioned; legislative draughtsmen are hard to come by. We now have four lawyers on the French side doing the French version.

Mr. Berger: If there were to be a requirement that a regulatory impact analysis was to be filed with all regulations, what would the implications of that be for you?

Mr. England: I do not think that implication would affect us at all, in the way the socio-economic impact analysis really does not affect us except from a policing point of view. The socio-economic analysis is a responsibility of our section, to see if it is a type of regulation that requires analysis, that the analysis is made and that it covers all the points. I would think the same procedure would apply to every analysis that you are speaking of.

Mr. Berger: Therefore, it would not slow up your process at all if there were just an extra question that had to be kicked in before you give the certification, the question saying: has the socio-economic impact analysis or the regulatory impact analysis been undertaken, yes or no? It would just basically be a check mark you would have to put on the thing; it would not really affect your process at all.

Mr. England: I would not think so, no, because we would not have any responsibility for that. It would not be a regulation; it is just background information, that is all.

Mr. Berger: In fact it might even lighten the burden for you because you might have fewer regulations coming to you. You might not have to hire an extra lawyer.

The Chairman: Can I ask a question here? In areas where you have had to republish regulations before they become law, can you give me any examples of changes that have been made between the time of prepublication and actual promulgation?

Mr. England: It is hard to give an example off the cuff. The motor vehicle safety regulations have to be republished . . .

The Chairman: No, but have they been changed during that sixty day period, or whatever, after they are published and before they become effective? Do you know of any changes where this prepublication has resulted in public input or an outcry which has resulted in the regulations being changed?

[Translation]

conformité. Il revient et, comme je l'ai déjà dit, retourne au ministère, il peut être traduit à nouveau en français. Puis il suit le même processus dans l'autre langue officielle ce qui prend pas mal de temps pour les règlements d'une certaine longueur. Ça prend du temps.

Il nous est arrivé de faire un règlement en une journée et une modification à toute vitesse, mais il y a un facteur temporel dans l'élaboration; pour chaque règlement nous renvoyons au ministère treize exemplaires tamponnés dans les deux langues officielles; c'est le nombre d'exemplaires exigé. Sept exemplaires vont au Bureau du Conseil privé lorsque le règlement lui est soumis.

Une voix: Combien de personnes prennent part à cet examen en français et en anglais?

M. England: Nous avons six juristes anglophones. Il nous en manque deux, comme je l'ai dit plus tôt, les rédacteurs juridiques ne sont pas faciles à trouver. Du côté francophone nous avons maintenant quatre juristes qui s'occupent de la version française.

M. Berger: S'il devenait obligatoire de soumettre une analyse de l'incidence du règlement avec chaque règlement, quelles en seraient les implications pour vous?

M. England: Je ne pense pas que cela nous affecterait, en fait, l'analyse des effets socio-économiques ne nous toucherait que du point de vue du respect des règles. L'analyse socio-économique relève de notre section qui doit déterminer si c'est un règlement qui demande une telle analyse, voir à ce que l'analyse soit faite et porte sur tous les aspects. Je suppose que la même méthodologie s'appliquerait à toutes les analyses que vous envisagez.

M. Berger: Par conséquent, le processus ne serait pas du tout ralenti si on rajoutait la question suivante avant que vous apposiez votre tampon: «a-t-on, oui ou non, procédé à l'analyse des effets socio-économiques ou à l'analyse des effets réglementaires?» Il vous suffirait de répondre par oui ou par non, cela n'affecterait pas vraiment le processus.

M. England: Je ne pense pas, non. Car ça ne relèverait pas de nous. Ça ne serait pas un règlement, seulement de la documentation de base, un point c'est tout.

M. Berger: En fait, cela pourrait même alléger votre fardeau puisque vous auriez peut-être moins de règlements à étudier. Vos n'auriez pas besoin d'engager un autre juriste.

Le président: Puis-je poser une question? Dans les cas où vous avez dû prépublier des règlements avant qu'ils ne prennent force de loi, pourriez-vous me donner des exemples de changements faits entre la prépublication et la promulgation?

M. England: Ce n'est pas facile de vous donner un exemple improvisé. Les règlements sur la sécurité des véhicules automobiles doivent être prépubliés . . .

Le président: Non, mais ont-ils déjà été modifiés pendant cette période de 60 jours, ou environ, qui doit s'écouler entre le moment où ils sont publiés et celui où ils prennent force de loi? Y a-t-il des cas où cette prépublication a abouti à une contri-

[Texte]

Mr. England: Well, I know there have been changes. I cannot, off the cuff, tell you because when they come back the second time around, usually the departments indicate the changes that have been made so that we can more quickly process it. I know the motor vehicle safety regulations frequently have changes and they are republished all the time. There are changes there.

• 1040

The Chairman: So, in general, you feel where there is prepublication, it is useful in making the regulations more effective or better equipped to do what they are supposed to be doing.

Mr. England: I really could not give you an intelligent answer to that.

The Chairman: This is one of the areas of great concern to us. If we are going to recommend prepublication, is it going to make any difference? We do have some examples, so the actual working of these would be useful to us if we could perhaps get back to you on that.

Mr. England: As pointed out, those regulations that require prepublication normally are dealing with the industry, and a great deal of consultation has usually gone on long before the regulation has been prepared, so they do not have that great a problem.

Mr. Berger: Just a supplementary question. If you look at our suggestion number 10. You refer to it on page 9 of your brief. Basically, that is the requirement, that the government should table drafts of proposed regulations when introducing new legislation before parliament. You say that the introduction of legislation would be much delayed. Why would it be delayed, because if this previous consultation has indeed taken place, presumably there would not be any objection.

Mr. England: That suggestion, of course, deals with regulations that are going to accompany new legislation. That would not include regulations made by ministers, boards, and so on, under existing legislation to start with.

Mr. Berger: That is right.

Mr. England: Secondly, how could they go out and consult in respect of regulations that they proposed to make under proposed legislation?

Mr. Berger: Yes, you are correct, there is a distinction between new regulations under existing legislation and the hypothesis that is raised in suggestion 10. However, the question that is really being raised by our task force—I think the very fact that this task force has been set up and the concern that exists within the government and, really, throughout Canadian society as witness the economic reference to the Economic Council of Canada, and so forth—is that really, even in legislative initiatives, there should often be prior consultation to determine whether legislation or regulation is, indeed, the best way of going about something.

[Traduction]

bution du public ou des protestations à la suite desquelles le règlement a été modifié?

M. England: Je sais qu'il y a eu des modifications. Je ne peux pas, impromptu, vous en citer car lorsque le règlement nous revient la seconde fois, le ministère indique généralement les changements qui ont été faits pour que nous puissions le réviser plus rapidement. Je sais qu'on apporte fréquemment des changements aux règlements sur la sécurité des véhicules à moteur et qu'ils sont toujours prépubliés, ce qui résulte en d'autres changements.

Le président: Donc, en général, vous estimez que la prépublication contribue à améliorer les règlements ou à les rendre plus efficaces.

M. England: Je ne peux vraiment pas vous donner une réponse intelligente.

Le président: C'est là un sujet qui nous préoccupe beaucoup. Si nous recommandons la prépublication, est-ce que ça changera quelque chose? Nous avons bien quelques exemples, et il nous serait utile de savoir comment ça se passe et peut-être pourrions-nous vous demander de nous le préciser.

M. England: Comme on l'a déjà fait remarquer, les règlements qui doivent être prépubliés concernent normalement l'industrie, et il y a déjà eu consultation bien avant que le règlement soit rédigé; aussi ne pose-t-il pas de gros problèmes.

M. Berger: Juste une question supplémentaire. Si vous regardez notre proposition numéro 10. Vous la commentez à la page 11 de votre mémoire. En bref, le gouvernement devrait déposer un projet de règlement lorsqu'il présente un projet de loi au Parlement. Vous dites que la présentation d'un projet de loi subirait des retards considérables. Pourquoi ces retards, car si les consultations préalables ont bien eu lieu, il ne devrait pas y avoir d'objection.

M. England: Cette proposition, bien entendu, porte sur les règlements qui accompagneraient un projet de loi. Elle ne s'appliquerait pas aux règlements faits par les ministères, les commissions, etc., conformément à une loi en vigueur.

M. Berger: C'est exact.

M. England: Deuxièmement, comment pourrait-on organiser des consultations sur des règlements que l'on se propose de faire conformément à un projet de loi?

M. Berger: Oui, vous avez raison, il y a une différence entre des règlements nouveaux en vertu d'une loi en vigueur et l'hypothèse soulevée par la proposition 10. Toutefois, la véritable question que pose notre groupe de travail—et je pense le fait même que ce groupe de travail ait été constitué et la préoccupation du gouvernement et même de la société canadienne tout entière comme le prouve la référence économique au Conseil économique du Canada, etc.—est que, même pour les mesures législatives, il devrait souvent y avoir consultation préalable afin de déterminer si l'adoption d'une loi ou d'un règlement est en fait la meilleure façon de procéder.

[Text]

It may the problem exists in the minds of the legislators, but maybe it can be done away with through self-regulation or through some manner such as that. Maybe the industry or the public can suggest other ways, more practical ways, of dealing with the particular problem. Therefore, when you say that introduction of legislation would be much delayed, that is the purpose of the thing, really.

Mr. England: I do not think the purpose is to delay legislation, is it?

Mr. Berger: The purpose is to see whether there are other alternatives to governmental intervention in a particular area, basically. Therefore, I do not really see that a delay is that serious an objection.

Mr. England: Well, take the transportation of explosives recently. If the regulations had to go forward at the same time the bill is being presented, it would delay the whole process because the regulations are tremendous.

• 1045

Mr. Berger: Except that the drafters of the legislation should have some idea at the time they draft this legislation of the kind of regulations they are going to want to draft later on, the kind of regulations they are going to want to have.

I think—and the staff can perhaps correct me if I am wrong—some people have even said well, if there was a clearer statement of what the objectives of the legislator are in the legislation, even that would be an improvement, but right now you have many pieces of legislation that give very broad powers of regulation and there are no bounds whatsoever set by the legislator.

The Chairman: Anyway, I think we have made our point clear and you have made yours to us on this one. We see the problem.

Mrs. Nicole Jeffrey (Administrative Law Section, Department of Justice): If I may add something, on page three of our brief we do mention that there are many enactments that will require prepublication, and if you look at the attachment to our brief there are about nineteen statutes that do require prepublication. We also state that requirements for prepublication are noticeably increasing in recent bills that have been introduced. I think the trend is there for prepublication.

If you look at the CRTC, it has been quite progressive in this field. We have also been looking at the calendars that have been provided by the United States—that is on page sixteen on our brief—where, for example, when they are about to publish a regulation, they have a description of the problem the proposed regulation is intended to solve, the identification of the various possible alternatives that may be considered by the agency, a cost-benefit analysis of the regulation with the sectors most likely to be affected, a public participation guide, as well as a general description of the procedures involved and the name of the contact. We do not have this yet, that is very true, but I think progress has been made.

[Translation]

Il se peut que le problème existe dans l'esprit des législateurs, mais il se peut aussi qu'il puisse être réglé par l'autorégulation ou par une autre méthode du même genre. L'industrie ou le public ont sans doute d'autres solutions à proposer, des solutions plus pratiques, pour un problème donné. Par conséquent, lorsque vous dites que la présentation d'un projet de loi subirait des retards considérables c'est en fait ce qu'on cherche.

M. England: Je ne pense pas que le but soit de retarder l'adoption de la loi, n'est-ce pas?

M. Berger: Le but est de voir s'il existe des solutions autres que l'intervention du gouvernement dans un domaine donné. Par conséquent, je ne considère pas qu'un retard puisse constituer une objection importante.

M. England: Prenez le cas récent du transport des explosifs. Si les règlements devaient être présentés en même temps que le projet de loi, cela retarderait tout le processus car les règlements sont énormes.

M. Berger: Sauf que les rédacteurs de la loi devraient avoir une bonne idée, au moment où ils rédigent ce projet, du genre de règlements qu'ils rédigeront plus tard, du genre de règlements qu'ils veulent.

Je pense que, et notre personnel peut me corriger si j'ai tort, certaines personnes ont même dit que si la loi énonçait plus clairement les objectifs du législateur, ce serait déjà une amélioration, mais pour le moment il existe de nombreux textes législatifs qui donnent de très vastes pouvoirs de réglementation sans que le législateur leur ait fixé de limite.

Le président: Quoi qu'il en soit, je pense que nous nous sommes fait comprendre et vous de même. Nous voyons le problème.

Mme Nicole Jeffrey (Section du droit administratif, ministère de la Justice): J'aimerais ajouter quelque chose; à la page 3 de notre mémoire nous disons qu'il y a un grand nombre de projets qui devront être préalablement publiés, et si vous regardez la pièce jointe à notre mémoire, vous verrez qu'il y a dix-neuf lois pour lesquelles les règlements doivent être prépubliés. Nous indiquons également que cette méthode est de plus en plus souvent requise par les nouveaux projets de loi. Je pense que la prépublication est à la mode.

Si vous prenez le cas du CRTC, vous verrez qu'il est très progressif dans ce domaine. Nous nous sommes également penchés sur le calendrier que nous a fourni les États-Unis, il se trouve à la page dix-neuf de notre mémoire; lorsqu'ils sont sur le point de promulguer un règlement, ils décrivent le problème que le règlement est destiné à résoudre, énoncent les diverses solutions que peut envisager l'organisme, font une analyse coûts-rendement de ce règlement en rapport avec les secteurs qui seront vraisemblablement le plus touchés, fournissent un guide de participation à l'intention du public, ainsi qu'une description générale du processus sans oublier le nom de la personne à contacter. Nous n'avons pas encore cela, c'est vrai, mais je pense qu'on y arrive progressivement.

[Texte]

The Chairman: Well, we are not criticizing, we are just looking for the best solutions.

Ms. Priest: I am just saying that there is a process right now . . .

Mr. Kane: Could I just ask you if the United States model of a regulatory calendar could be adopted wholesale in Canada, or would there have to be modifications given different circumstances here.

Ms. Priest: Well, I could not answer that now. Courville, for example, in Montreal made a study of cost benefit analysis, saying that if you create regulation over regulation—I think it would be interesting to look into it. That is what the Americans are doing right now, and it may be worth enquiring into, that is all I am saying.

The Chairman: Could I ask you a question about page twelve of your report to us? You talked about policy directives, and you said you are looking at some alternatives in terms of the issue of policy directives by the Cabinet to agencies. Have you come up with any preferences, your best alternatives? Have you come up with any conclusions in this area?

Mr. Strayer: I think the short answer is, no. I think we felt it best to look at this issue and to be prepared to assist ministers if this became a matter of concern. There have been a number of concerns expressed about the Cabinet review of decisions and how that might relate to higher directives. In short, we have tried to get a better understanding of the situation, but we have not . . .

• 1050

The Chairman: You have no conclusion, then, about appeals to Cabinet as well.

Mr. Strayer: No, I do not think there is anything we could usefully suggest at this time.

The Chairman: It is obviously an area of concern to you; why is it an area of concern?

Mr. Strayer: There has been a certain amount of controversy, particularly about the review power of Cabinet. It is always a difficult problem from the standpoint of the regulators, the regulated industry and the Governor in Council, which maybe faced with these reviews. There have been, from a legal standpoint, problems such as those involved in the Inuit Tapirisat case, and so we have certainly tried to get our minds around the issue.

The Chairman: Have any departments indicated to you their feelings on Cabinet review?

Mr. Strayer: No, I do not think so.

The Chairman: Do you feel it is a problem, that there are going to be too many appeals being made to Cabinet?

Mrs. Desjardins: I do not particularly want to comment on that. There have been, as you know, quite a number of reviews in recent years, particularly with the CTC and the CRTC.

[Traduction]

Le président: Nous ne critiquons pas, nous sommes seulement à la recherche des solutions les meilleures.

Mme Priest: Je veux simplement dire qu'il existe un processus . . .

M. Kane: Puis-je vous demander si le modèle américain de calendrier de la réglementation pourrait être adopté tel quel au Canada ou s'il faudrait le modifier étant donné la situation différente dans laquelle nous nous trouvons ici?

Mme Priest: Je ne pourrais pas vous le dire tout de suite. Courville, par exemple, de Montréal a fait une étude de l'analyse coûts-rendement, disant que si vous adoptez règlement sur règlement . . . je pense qu'il serait intéressant de s'y reporter. C'est la méthode suivie maintenant par les Américains et cela vaudrait peut-être le coup de l'étudier, c'est tout ce que je veux dire.

Le président: Puis-je vous poser une question sur la page 13 de votre mémoire? Vous parlez de principes directeurs et vous dites que vous êtes en train d'étudier plusieurs façons dont le Cabinet pourrait donner ses directives aux organismes. Avez-vous une préférence, penchez-vous pour une solution plutôt qu'une autre? Êtes-vous parvenus à une conclusion sur ce sujet?

M. Strayer: Pour vous répondre brièvement, je pense que non. Nous avons estimé qu'il était préférable de nous pencher sur cette question et d'être prêts à aider les ministres si le besoin s'en faisait sentir. Un certain nombre de personnes nous ont fait part de leurs inquiétudes à propos de la révision par le Cabinet des décisions prises par les organismes et de la façon dont cela se rattache à des directives supérieures. En résumé, nous avons essayé de mieux comprendre la situation, mais nous n'avons pas . . .

Le président: Alors, vous n'êtes également parvenu à aucune conclusion au sujet des appels dont est saisi le Cabinet.

M. Strayer: Non, je ne pense pas que pour le moment nous puissions faire des suggestions utiles.

Le président: De toute évidence, c'est un sujet qui vous préoccupe, pourquoi?

M. Strayer: Ce sujet, et en particulier le pouvoir de révision du Cabinet, soulèvent une vive controverse. C'est toujours un problème difficile pour les personnes chargées de la réglementation, l'industrie qu'elle vise et le gouverneur en conseil qui doit procéder à ces révisions. Il y a eu des problèmes, du point de vue légal, comme dans le cas de l'Inuit Tapirisat, et nous avons certainement essayé de cerner le problème.

Le président: Les ministères vous ont-ils fait part de leurs opinions sur la révision des règlements par le Cabinet?

M. Strayer: Non, je ne pense pas.

Le président: Pensez-vous que ce soit un problème, que le Cabinet risque d'être saisi d'un trop grand nombre d'appels?

Mme Desjardins: Je ne tiens pas particulièrement à émettre une opinion là-dessus. Ces dernières années, comme vous le savez, il y a eu un certain nombre de révisions surtout avec la

[Text]

Now, whether there were too many, I do not think I am in a position to comment or give a value judgment.

Mr. Strayer: That takes us into a political round more than anything.

Mrs. Desjardins: That is right.

The Chairman: In your brief you raise the question about procedures for various agencies, the Administrative Procedures Act, for example. How do you feel about that, requiring fairness, rules of fairness, before each agency?

Mrs. Jeffrey: As you know, the United States has a procedure act. It is a very detailed act and right now they are having quite a few problems with it, because people are, you know, an administrative tribunal. It is going to the court because of the procedure and there is a danger in having a procedure act. Now, Ontario has also come up with an Act and other provinces. I looked closely at the Ontario Act and I think it did try not to fall into the same pitfall as the United States.

It is a very general act, and, in fact, it just codifies the rules of natural justice and the new rule of fairness, because they have tried to bridge the gap between so-called quasi-judicial decision and administrative decisions. I think the general feeling is that there are still some tribunals that seem to act arbitrarily, no cross examination, and the public has been asking for some sort of statutory procedural decency. Now, how far that act should go, I do not really know, but the feeling is surely there.

The Chairman: Can I ask if you have prepared a draft of an administrative procedures act for federal tribunals.

Mrs. Jeffrey: No we have not.

The Chairman: You are looking into the question?

Mrs. Jeffrey: We are looking into the question; it is surely an important field. We are dealing with administrative law and we have noticed that quite a few decisions of these tribunals do go to the court.

The Chairman: Have you run into any areas where you feel that rules of fairness or natural justice would slow down the administrative process so much that it could not work?

Mrs. Jeffrey: I would not say that. Fairness and natural justice are here to stay and, in fact, they are on the increase. As you know, natural justice has been because our members at courts did not used to divide, for example, when reasons were not given, when lawyers were forbidden to attend. They are intervening in all these fields which are a facet, as you know, of the right to be heard.

• 1055

I think it is on the increase instead of the decrease, and a proof of that is that during the last two years the question of fairness is in Canada now. It was not written in other Commonwealth countries but we waited longer than they did; but it

[Translation]

CCT et le CRTC. Maintenant, ont-elles été trop nombreuses, je ne pense pas être en mesure de le dire, ou de porter un jugement de valeur.

M. Strayer: Ça nous entraînerait dans l'arène politique plus qu'autre chose.

Mme Desjardins: C'est exact.

Le président: Dans votre mémoire, vous posez la question de procédures pour divers organismes. La Loi de procédures administratives, par exemples. Que pensez-vous de cela, exiger des règles d'équité pour chaque organisme?

Mme Jeffrey: Comme vous le savez, les États-Unis ont une loi réglementant la procédure. C'est une loi très détaillée qui, pour le moment, leur cause bien des problèmes car le public constitue, en quelque sorte, un tribunal administratif. Ils vont en cour à cause de la procédure et une loi sur la procédure présente un danger. L'Ontario, et d'autres provinces, viennent d'adopter ce genre de loi. J'ai étudié de près de loi de l'Ontario et je pense qu'ils ont essayé de ne pas tomber dans les mêmes chausse-trapes que les États-Unis.

C'est une loi très générale qui, en fait, se contente de codifier les règles de la justice naturelle et la nouvelle règle d'équité car ils ont essayé de rapprocher les décisions dites quasi-judiciaires des décisions administratives. Je pense que, dans l'ensemble, en estime qu'il existe encore des tribunaux qui semblent agir de façon arbitraire, sans contre-interrogatoire, et le public réclame une certaine décence en matière de procédures administratives. Maintenant, jusqu'où devrait aller cette loi, je n'en suis pas sûr mais l'idée est certainement là.

Le président: Puis-je vous demander si vous avez rédigé un projet de loi sur les procédures administratives pour les tribunaux fédéraux.

Mme Jeffrey: Non.

Le président: Étudiez-vous la question?

Mme Jeffrey: Nous étudions la question: c'est un domaine important. Nous nous occupons de droit administratif et nous avons remarqué qu'un bon nombre des décisions de ces tribunaux passent en justice.

Le président: Avez-vous déjà rencontré des cas où, selon vous, les règles d'équité ou de justice naturelle ralentiraient le processus administratif au point d'en arrêter le fonctionnement?

Mme Jeffrey: Non certainement pas. L'équité et la justice naturelle ne disparaîtront pas, en fait, elles occupent une place de plus en plus importante. Comme vous le savez, la justice naturelle a émergé parce que nos collègues des tribunaux ne votaient pas lorsque, par exemple, on ne donnait pas de raisons ou que les avocats n'avaient pas le droit d'être présents. Elles interviennent dans tous ces domaines qui constituent, comme vous le savez, une facette du droit de se faire entendre.

Je pense que nous assistons à une augmentation plutôt qu'à un déclin, et la preuve en est que, au cours des deux dernières années, la question d'équité s'est posée au Canada. Elle n'est enchassée dans aucun texte dans les autres pays du Common-

[Texte]

is there, with the Nicholson case, as you know and, of course, the second, Martineau.

The Chairman: Do you feel administrative procedures act would be helpful?

Mrs. Jeffrey: Really, the courts do intervene; if there is nothing written, it is common law. The problem is that we never know when. It is very suggestive. Why does a court intervene in certain cases, why do they not intervene? People never know where they stand, and it is the same with natural justice. At one point people are saying, it is a perfect case for natural justice, and suddenly the courts do not intervene.

It is these uncertainties that have people clamouring for a procedural act which would, as I say, recognize the basic rule of decency vis-à-vis the right to be heard and the question of bias. It would help because some people on these administrative boards and agencies are not lawyers, and at times for efficiency they may think that really, I mean, is it not too much? The courts on this point are very strong and this is why people have been saying, well, why do we not have things? In any case they are being applied in the court. Why do we not have an act with basic rules which would prevent some judges from perhaps acting arbitrarily, and which would create uniformity among tribunals? That is all.

The Chairman: I am sorry, we are going to have to leave this room. We have only two minutes. Actually we have the parliamentary secretary here; you can maybe swing some weight for us Mr. Irwin. You had some questions, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I will see if I can make them very quick and perhaps get yes or no answers. First, the committee has heard suggestions that it should make recommendations regarding computerized access to regulations. Is the Department of Justice or any other department of the federal government now looking at, or working on, the computerization of the regulations which are now consolidated, making them available through the quick law program or any other type of program?

Mr. England: Yes.

Mr. Milligan: We will follow up on details at a staff level later. We have also heard that there may be some legal problems with the use of consensus process and voluntary standards such as developed under the Canada Standards system, that the Department of Justice may have identified, or advisers in some departments have identified, some legal problems that might be an impediment to the use of that system. The committee has heard a lot of testimony indicating that could be very valuable as an alternative to the development of regulations.

I am wondering if it would be possible for the Department of Justice to get back to the committee—I recognize the problem of providing legal advice to parliament—but somehow to get back to the committee without providing legal advice on identifying: firstly, the problems that might exist and what might have to be done in the way of parliamentary action to

[Traduction]

wealth, mais nous avons attendu plus longtemps qu'eux; mais elle est bien là maintenant, avec l'affaire Nicholson, que vous connaissez et, bien entendu, l'affaire Martineau.

Le président: A votre avis, une loi sur les procédures administratives serait-elle utile?

Mme Jeffrey: En réalité, les tribunaux interviennent; s'il n'y a rien d'écrit, c'est le droit coutumier. Le problème est que nous ne savons jamais quand. C'est très suggestif. Pourquoi un tribunal intervient-il dans certains cas et pas dans d'autres? On ne sait jamais où on en est, et c'est la même chose avec la justice naturelle. On se dit: «C'est un cas parfait pour la justice naturelle» et voilà que les tribunaux n'interviennent pas.

Ce sont ces incertitudes qui poussent les gens à réclamer une loi sur les procédures qui, comme je l'ai dit, établirait les règles de base de la décence en ce qui concerne le droit d'être entendu et la question de parti pris. Elle serait utile car certains membres de ces organismes et commissions administratives ne sont pas juristes et, parfois, par souci d'efficacité ils risquent d'aller trop loin. Sur ce point les tribunaux sont très forts et c'est pourquoi certaines personnes se demandent pourquoi n'aurions-nous pas une loi fixant des règles de base qui empêcheraient certains juges d'agir parfois de façon arbitraire et qui uniformiseraient les tribunaux. C'est tout.

Le président: Je suis désolé nous allons devoir quitter cette pièce. Il ne nous reste que deux minutes. En fait, nous avons le secrétaire parlementaire ici; M. Irwin; peut-être pourriez-vous agir en notre faveur. Vous vouliez poser d'autres questions, M. Milligan.

M. Milligan: Voyons si je peux les formuler très brièvement pour que vous me répondiez par oui ou par non. Tout d'abord, on a suggéré au comité qu'il fasse des recommandations sur l'automatisation de l'accès aux règlements. Est-ce que le ministère de la Justice ou tout autre ministère fédéral étudie, ou a entrepris, l'automatisation des règlements qui sont maintenant codifiés, les rendant accessibles par l'intermédiaire du programme législatif rapide ou d'un programme du même genre?

M. England: Oui.

M. Milligan: Nous reviendrons plus tard sur les détails. Nous avons également entendu dire que le recours au consensus et aux normes librement consenties, élaborées conformément au système de normalisation canadien, risquait de poser des problèmes juridiques et que le ministère de la Justice, ou des conseillers dans d'autres ministères, avaient découvert des problèmes juridiques qui risquaient d'empêcher l'application de ce système. Le comité a entendu un grand nombre de témoins qui voient dans ce procédé une solution de rechange à l'élaboration des règlements.

Je me demande s'il serait possible que le ministère de la Justice fasse part au comité de son opinion à ce sujet—je suis conscient du problème que pose le fait de donner des avis juridiques au Parlement—donc, qu'il fasse part de son opinion sans donner d'avis juridique, tout d'abord, sur les problèmes qui existent et sur le genre de mesure parlementaire à adopter

[Text]

change the law to allow a full exploitation of the consensus process and voluntary standards.

I am not certain, and I do not believe the committee is quite sure, what these legal problems that might have been identified are, but we understand that they have been raised. Will that pose a problem for you in terms of this legal advice to parliament?

Mr. Strayer: Well, if it were in the form of formal legal advice to parliament it probably would, but I think it is a question we have probably not given much thought to. We would be happy to discuss it with your staff and see what sort of help we could be.

• 1100

Mr. Milligan: All right.

The Chairman: Thank you very much. One more question, Mr. Berger; yes or no answer.

Mr. Berger: Mrs. Jeffrey, on the question that Mr. Peterson brought up about an administrative procedure act for establishing basic rules of natural justice and fairness, on page sixteen you say that the decision might be set aside only if a real or substantial miscarriage of justice has occurred. Is not that a bit strong?

Mrs. Jeffrey: Before the court intervenes, they will see—let us say even a section of the act is not respected, instead of intervening blindly and saying well, they have not respected that section, appeal is allowed, they will look and see whether, had that section been respected, would it have made any difference. That is all we meant to say by this. That is all.

The Chairman: I am sorry we have been sunsetted. If we could order that your report be annexed as an exhibit, in conclusion might I thank each of you on behalf of each of us for your very useful comments and your very helpful submission to us. We stand adjourned.

[Translation]

pour modifier la loi afin d'avoir recours au maximum au consensus et aux normes librement consenties.

Je ne sais pas exactement quels sont ces problèmes juridiques qui ont été découverts, et je pense que le comité est dans la même situation, mais on nous a dit qu'ils avaient été reconnus. Est-ce que cela vous poserait un problème en ce qui concerne les avis juridiques au Parlement?

M. Strayer: Ma foi, si c'était sous forme d'avis juridiques officiels au Parlement, cela poserait probablement un problème, mais je crois que c'est une question à laquelle nous n'avons probablement pas beaucoup réfléchi. Nous nous ferions un plaisir d'en parler avec votre personnel et de voir comment nous pourrions vous aider.

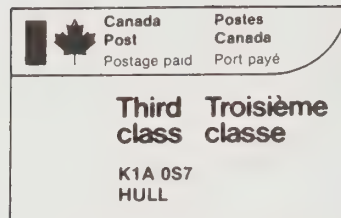
M. Milligan: D'accord.

Le président: Merci beaucoup. Une dernière question, M. Berger; la réponse ne peut en être que oui ou non.

M. Berger: M^{me} Jeffrey, au sujet de la question posée, M. Peterson sur une loi régissant les procédures administratives qui fixerait des règles de base dans le domaine de l'équité et de la justice naturelle, vous dites, à la page 19, qu'une décision ne devrait être infirmée que dans le cas où une véritable injustice a été commise. N'est-ce pas un peu poussé?

Mme Jeffrey: Avant que le tribunal intervienne, il verra que, par exemple, un article de la loi n'a pas été respecté, et au lieu d'intervenir aveuglément et de dire qu'on n'a pas respecté cet article, et d'accorder un appel, il regardera si cela aurait changé quelque chose si l'article en question avait été respecté. C'est tout ce que nous voulions dire. C'est tout.

Le président: Je suis désolé mais notre temps s'est écoulé. J'aimerais que votre rapport soit versé au dossier; pour finir, au nom de tous mes collègues, j'aimerais remercier chacun d'entre vous pour vos commentaires éclairés et vos judicieuses recommandations. La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. B. Strayer, Assistant Deputy Minister;
Mrs. A. Desjardins;
Mrs. N. Jeffrey.

From the Privy Council Office:

Mr. L. England.

Du ministère de la Justice:

M. B. Strayer, sous-ministre adjoint;
M^{me} A. Desjardins;
M^{me} N. Jeffrey.

Du bureau du Conseil privé:

M. L. England.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Thursday, November 6, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le jeudi 6 novembre 1980

Président: M. James Peterson, député

Publicat

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

SUNDAY, NOVEMBER 2, 1980
(59)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richard and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 10:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, NOVEMBER 3, 1980
(60)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 9:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 12:30 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(61)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 2:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 6:15 o'clock p.m. the committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

EVENING SITTING
(62)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

PROCÈS-VERBAUX

LE DIMANCHE 2 NOVEMBRE 1980
(59)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 30, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richard et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 22 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 3 NOVEMBRE 1980
(60)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 heures, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(61)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 heures, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

SÉANCE DU SOIR
(62)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 heures, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

At 10:40 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, NOVEMBER 4, 1980

(63)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 12:25 o'clock p.m. the Committee adjourned until 1:30 p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(64)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 1:35 p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 3:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1980

(65)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger and Peterson.

Witnesses: From the Department of Health and Welfare: Dr. A. Morrison, Assistant Deputy Minister; Dr. A. Liston and Dr. I. Munro.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Dr. Morrison made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Department of Health and Welfare be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-25"*.)

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(66)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

A 22 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 4 NOVEMBRE 1980

(63)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 30, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(64)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 35, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 15 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1980

(65)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Peterson.

Témoins: Du ministère de la Santé et du Bien-être social: D^r A. Morrison, sous-ministre adjoint; D^r A. Liston et I. Munro.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Morrison fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par le ministère de la Santé et du Bien-être social soit déposé comme pièce. (*Voir pièce "RR-25"*.)

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(66)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Members of the Committee present: Messrs. Berger and MacLellan.

Witnesses: From the Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment: Mr. H. Clare, Secretary-Treasurer and Mr. W. Hogg, Manager.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Clare made a statement and, with Mr. Hogg, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-26"*.)

At 5:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Membres du Comité présents: MM. Berger et MacLellan.

Témoins: De la Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment: M. H. Clare, secrétaire-trésorier et M. W. Hogg, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Clare fait une déclaration puis, avec M. Hogg, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par la Petroleum Association for Conservation of Canadian Environment soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-26».*)

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 6, 1980

• 0934

[Text]

The Chairman: Order, please. We are continuing our reference under regulatory reform. We are very happy to have members of the Department of National Health and Welfare here today: Doctor Morrison, the Assistant Deputy Minister of Health Protection Branch; Doctor Liston, Director General, Drugs; and Doctor Munro, Director General, Foods.

You have had some very interesting experiences in the area of regulation, and we are looking forward to hearing from you. I understand that, Doctor Morrison, you have presented us with a brief and you are going perhaps to speak to that brief and then we could turn to some questions.

• 0935

Dr. A. B. Morrison (Assistant Deputy Minister, Health Protection Branch, Department of National Health and Welfare): Thank you very much; if I may be permitted to do so, I first apologize that our brief is only in English. Translation problems have made it difficult for us to have our brief in both official languages.

May I start by saying that the Minister of National Health and Welfare acts as the sole administrator, co-administrator or the adviser to other Cabinet colleagues for status which regulate numerous activities in the fields of health and welfare. The Health Protection Branch, which we represent, is one of eight operating branches in the department. The organizational structure of the department is given clearly in one of the annexes to the report which you have. You will note that there are three branches on the Health side of the department: Medical Services, Health Services, and Promotion and Health Protection Branch.

The major regulatory arm of the department is the Health Protection Branch, which is concerned with the quality of the nation's food, drugs, cosmetics, medical devices, and with protecting the public against a broad variety of environmental hazards, ranging from dangerous micro-organisms to radiation, environmental contaminants and pollutants of a broad variety of types.

These responsibilities we believe to be substantial. In 1979, the food industry, which we have a major responsibility for regulating and controlling, had sales which were somewhat over \$25 billion. The drug industry has sales of somewhat over \$1.25 billion; and the device industry is rapidly approaching \$1 billion in its annual sales.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 6 novembre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre, je vous prie. Nous allons continuer nos travaux sur la réforme de la réglementation. C'est avec plaisir que nous accueillons aujourd'hui divers membres du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social: Docteur Morrison, sous-ministre adjoint à la Protection de la santé; Docteur Liston, directeur général des Drogues et le Docteur Munro, directeur général des Aliments.

Ces hauts fonctionnaires ont acquis une très intéressante expérience dans le domaine de la réglementation, et nous avons hâte d'entendre vos propos. Je crois savoir, Docteur Morrison, que vous nous avez communiqué un mémoire, dont peut-être vous désirez nous entretenir maintenant; nous pourrions vous adresser quelques questions.

D^r A. B. Morrison (sous-ministre adjoint de la Protection de la santé, du ministère national de la Santé et du Bien-être social): Merci beaucoup, monsieur le président. Mais tout d'abord permettez-moi de nous excuser de ce que notre mémoire ne soit rédigé qu'en anglais. Des problèmes concernant la traduction nous ont empêchés de vous le soumettre dans les deux langues officielles.

Au départ, je tiens à préciser que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est l'unique administrateur, coadministrateur ou conseiller de ses autres collègues du Cabinet, pour ce qui est des statuts qui régissent de multiples activités dans les sphères de la santé et du bien-être. La Direction générale de la protection de la santé, que nous représentons, constitue l'une des huit directions opérationnelles du Ministère. La structure organique du Ministère se trouve clairement exposée dans les annexes jointes au rapport que vous avez en main. Vous noterez que du côté Santé, le Ministère compte trois grandes directions: Services de santé, Services d'hygiène, ainsi que Promotion de la santé et Direction générale de la protection de la santé.

Le principal rouage de réglementation du Ministère est la Direction générale de la protection de la santé, qui se préoccupe de la qualité des aliments, des drogues, des produits de beauté, des instruments et appareils médicaux, ainsi que de la protection même du public contre une vaste gamme de dangers environnementaux, allant des micro-organismes nocifs, aux radiations, en passant par les contaminants et les polluants de type très divers que l'on trouve dans nos milieux ambiants.

Ces attributions, croyons-nous, sont considérables. En 1979, l'industrie de l'alimentation, envers laquelle nous assumons une responsabilité majeure sur le plan de la réglementation et du contrôle, a atteint un chiffre d'affaires de quelque 25 milliards de dollars. De son côté, l'industrie pharmaceutique a accusé un chiffre de vente d'un peu plus de 1.25 milliards de dollars, tandis que l'industrie des instruments et appareils médicaux s'approche rapidement du seuil de 1 milliard de dollars en ventes annuelles.

[Texte]

To carry out our responsibilities, we have approximately 1,900 people located in five regional headquarters: Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver, and in approximately two dozen district offices. These people carry out scientific research, primarily here in our major research headquarters in Ottawa; evaluation of manufacturers' submissions and of other scientific and technical data; inspection of manufacturers' facilities; laboratory analysis and administration of legislation.

These activities contribute to our carrying out of regulatory responsibilities for three major pieces of consumer protection legislation: The Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act and the Radiation Emitting Devices Act. We also share with other departments responsibility for the Environmental Contaminants Act—that is shared with the Department of the Environment—and the Hazardous Products Act, responsibility for administration of which is shared with Consumer and Corporate Affairs. In addition, we serve in an advisory capacity to those involved with appropriate federal legislation controlling the safety of air, water, atomic energy, federal work places and pest control products such as pesticides.

Mr. Chairman, perhaps I might go through with you the process by which we amend regulations pursuant to the Food and Drugs Act.

The Chairman: Excellent.

Dr. Morrison: Impetus towards change, and that may be change in terms of new regulations, deletion of existing regulations, or amendment of existing regulations, comes from a variety of sources. It comes from within the branch, from our own people, from within the department or other units of the government, from professional or trade associations, from individual firms, or from consumers. We have found through long experience that in order to assure that proposed regulatory changes are theoretically sound and capable of practical application, we have very closely and deeply to involve the private sector. It is not possible, we believe, to enact and to enforce sound regulations without the regulated industry being involved.

For many years, officers of the Health Protection Branch and our antecedent agency, the Food and Drug Directorate, have recognized the need for public participation in the regulatory process. As a result, in 1948 we set up a consultative mechanism called *Trade Information Letter* system as a means to solicit comments from the private sector and from other interested parties who may be affected by regulatory change. We changed the name of that in 1972 to *Information Letter* rather than *Trade Information Letter*, because we recognized that this publication is distributed to sectors other than manufacturers and distributors, other than the trade, and it has in fact a much broader audience. During the 32-year interval that the *Information Letter* has been in use, we have produced some 582 of them. The total mailing list now includes some 14,000 food, drug, cosmetic and medical device

[Traduction]

Pour assumer nos responsabilités, nous disposons de quelque 1,900 personnes réparties dans cinq bureaux régionaux: Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver, plus environ vingt-quatre bureaux de district. Ce personnel effectue des recherches scientifiques, surtout ici dans nos principaux laboratoires d'Ottawa; il évalue les projets soumis par les fabricants ainsi que d'autres données scientifiques et techniques; en outre, il inspecte les installations des fabricants, procède à des analyses de laboratoire et s'occupe des aspects administratifs et législatifs qui lui incombent.

Ces activités nous permettent d'assumer nos responsabilités en matière de réglementation aux termes de trois lois capitales pour la protection du consommateur: la Loi sur les aliments et drogues, la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les dispositifs émettant des radiations. Avec d'autres ministères, nous partageons la tâche de veiller à l'exécution de la Loi sur les contaminants de l'environnement, de concert avec le ministère de l'Environnement, et la Loi sur les produits dangereux, dont nous partageons la surveillance de l'application avec le ministère de la Consommation et des Corporations. De plus, nous agissons en qualité de consultants auprès des responsables de la législation fédérale qui régit la sécurité de l'air, de l'eau, de l'énergie atomique, des lieux de travail fédéraux ainsi que les produits de lutte contre les ennemis des plantes,—notamment les pesticides.

Monsieur le président, peut-être pourrais-je vous exposer le processus par lequel nous modifions les règlements relatifs à la Loi sur les aliments et drogues.

Le président: Excellent.

Dr Morrison: L'impulsion vers le changement, c'est-à-dire tout changement consistant en de nouvelles réglementations, dans l'abolition de règles existantes, ou dans la modification de règles déjà en vigueur, provient de diverses sources. L'initiative peut venir de notre propre Direction, de notre propre personnel, du personnel d'autres services de notre Ministère ou encore d'autres services du gouvernement, des associations professionnelles ou industrielles, de firmes particulières, ou des consommateurs. Une longue expérience nous a appris que pour s'assurer que des modifications proposées à un règlement sont théoriquement valables et susceptibles d'application pratique, il nous faut obtenir une participation très étroite et très profonde du secteur privé. A notre avis, il est impossible d'édicter ou d'appliquer de bons règlements sans le concours de l'industrie appelée à s'y soumettre.

Pendant de multiples années, les agents de la Direction générale de la protection de la santé et ceux de l'organisme qui l'a précédée, soit la Direction générale des aliments et drogues, ont constaté que la participation du public est indispensable au processus de rédaction des règlements. Cela étant, nous avons établi en 1948 un mécanisme de consultation appelé «Lettre de renseignements commerciaux», afin de disposer d'un système de collecte des observations du secteur privé et des autres parties que la modification proposée à tel ou tel règlement pouvait concerner. En 1972, nous avons modifié le nom de ce système pour l'appeler Lettre de renseignements, plutôt que Lettre de renseignements commerciaux, parce que nous nous sommes rendu compte que cette publication est diffusée à des groupes autres que les fabricants et les distributeurs, ou les professionnels, et qu'elle a, en fait, une audience beaucoup plus

[Text]

manufacturers, trade associations, foreign embassies, consumer associations, individuals, provincial governments and academic institutions.

• 0940

There is, of course, Mr. Chairman, a great ripple effect from that 14,000 circulation list because a single letter to a trade association with 75 members means that there are 75 firms being notified of what is going on.

The consultation mechanism works in the following ways: We send out regulatory proposals to the affected industry and to others who may be interested by means of the *Information Letter* system, and we ask them within 60 days for comments. We recognize that in some instances there may be more than 60 days needed, because the issue may be very highly technical or very highly controversial or immensely complex, and under those circumstances we will allow a much longer time for comments to be received.

Recognizing that respondents to such letters should receive complete information about our recommendations, we in 1979 enunciated the new branch policy. This outlines a branch commitment to publish a second *Information Letter* concerning a summary of the comments received in response to the first letter, along with a statement of the final position of the branch and the reasons for our decision, so that the *Information Letter* system is now a double barrel. There is first an initial proposal and the period for comment; then there is another letter which summarizes the comments received and indicates our final position and the reason why we reached that position, so that those who are affected by our regulations realize that we have not reached the conclusion in some kind of opposition to the facts and some kind of opposition to the comments received; rather, that we have taken into account the legitimate concerns of those who are going to be regulated. A copy of that *Information Letter* is included as an annex to the report which you have.

I should point out that though I signed those *Information Letters*, it is the Minister of National Health and Welfare who authorizes their release, because this is an important communications tool we think, and it is one which often presents branch policy and therefore the minister should be involved.

In addition to this regular consultation mechanism, we hold routine and regularly assigned meetings with trade associations representing the regulated industries. It has long been our practice, for example, several times a year to meet with various associations such as the Grocery Products Manufac-

[Translation]

vaste. Au cours des 32 années d'existence du système nous avons produit environ 582 «Lettre de renseignements». Au total, notre liste d'envoi compte maintenant à peu près 14,000 fabricants de médicaments, de produits de beauté et d'instruments et appareils médicaux, ainsi que des associations professionnelles, des ambassades de pays étrangers, des associations de consommateurs, des particuliers, des gouvernements provinciaux et des établissements d'enseignement.

Bien entendu, monsieur le président, ce tirage de 14,000 lettres engendre un effet considérable de propagation, puisqu'une seule lettre adressée à une association professionnelle de 75 membres signifie que 75 entreprises sont mises au courant de l'activité que nous poursuivons.

Le mécanisme de consultation fonctionne de la manière suivante. Nous adressons des projets de règlements à l'industrie concernée, de même qu'aux autres intéressés éventuels, au moyen de la Lettre de renseignements, et nous demandons à nos correspondants de nous transmettre leurs observations dans les 60 jours. Nous reconnaissons que dans certains cas le délai de 60 jours n'est pas suffisant, car la question peut être d'une haute technicité, fortement controversable ou encore immensément complexe; alors nous accordons un délai de réponse beaucoup plus long.

Constatant que les personnes qui répondaient à ces lettres avaient droit à une information complète au sujet de nos recommandations, la Direction a énoncé en 1979 une nouvelle politique. Il s'agit d'un engagement, de la part de la Direction, de publier une deuxième Lettre de renseignements qui résume les observations reçues en réponse à notre première lettre, et qui s'accompagne d'un énoncé de l'attitude finale de la Direction ainsi que des motifs sur lesquels repose sa décision; ainsi, la Lettre de renseignements forme un système qui joue désormais dans les deux sens. Une proposition est d'abord mise de l'avant, suivie d'une période de formulation des commentaires de la part des intéressés; nous adressons ensuite à ceux-ci une autre lettre qui résume les observations reçues et qui indique notre point de vue définitif, avec mention des motifs à l'appui. De la sorte, les groupes concernés par nos règlements réalisent que nous n'avons pas tiré notre conclusion en opposition aux faits, si l'on peut dire, ni en opposition aux commentaires qui nous ont été transmis; ils constatent au contraire que nous avons tenu compte des préoccupations légitimes de tous ceux visés par la nouvelle réglementation. Nous avons joint, en annexe au rapport qui vous a été remis, un exemplaire de cette Lettre de renseignements.

Il convient de signaler que même si ces Lettres de renseignements portent ma signature, c'est le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social qui en autorise la diffusion, car il s'agit, selon nous, d'un important instrument de communication qui souvent présente des politiques de la Direction, de sorte que le ministre doit y faire sentir sa présence.

Outre ce mécanisme permanent de consultation, nous tenons des réunions régulières et périodiques avec les associations professionnelles qui représentent les industries réglementées. Ainsi, nous avons depuis longtemps l'habitude de nous réunir plusieurs fois par année avec diverses associations, notamment

[Texte]

turers Association, the Proprietary Association, the Pharmaceutical Manufacturers Association and others.

These meetings can be for the purpose of resolving specific regulatory problems, for anticipating problems which we expect may come up in the future, for providing an overview to the affected industry of our programs or policies, and our concerns often are emerging concerns before we have reached the stage of an *Information Letter*.

With the exception of the Radiation Emitting Devices Act which requires pre-publication of proposed regulations in Part I of the *Canada Gazette*, we do not have a formal legal requirement for pre-consultation with industry, but we have developed what we think is a quite elaborate and extensive consultation and communications procedure which we think to be effective and, in fact, we think this process of early consultation with industry in a kind of non-adversarial atmosphere of mutual respect helps to avoid the confrontation which prevails in relationships between the regulated industry and the regulating agency in other countries. In fact, we have long held the view and articulated it on numerous occasions with, for instance, the drug industry, that the best relationship which we can have with them is one taken from the eighteenth verse of the first chapter of Isaiah in the Old Testament: "Come now and let us reason together". We really believe that it is in reasoning together and in avoiding the atmosphere of confrontation and a kind of Mexican stand-off which characterizes too much of the relationship between the regulator and the regulatee in other countries that we have been able to achieve the kind of a profitable interaction with the regulated sector that we have.

Once our regulations have had a thorough scrutiny in terms of their content and we have reached agreement as to what our final position will be, then they are submitted to the Department of Justice in the normal way for putting them into the accepted form and legal style. They are then presented to the minister for her transmittal and her approval first, and then her submission to the Governor in Council.

Mr. Chairman, with your approval, may I mention some of the other regulatory reform initiatives which we have carried out? I may, as background, say that, in response to the Prime Minister's letter of July 12, 1978 to the Chairman of the Economic Council, we set up within the branch a committee to review our regulations and to try to identify those which were no longer used, which were redundant or trivial, which were arbitrary when they were first put in place and which were no longer appropriate. We produced a discussion paper based on those criteria for internal presentation and then formulated work plans to study and implement as many of the proposals as we could, and to report reasons why remaining proposals could not be acted upon.

[Traduction]

l'Association des fabricants des produits alimentaires, l'Association des fabricants de spécialités pharmaceutiques, l'Association des fabricants de produits pharmaceutiques, et autres groupes semblables.

Ces réunions ont pour but, tantôt de résoudre des problèmes particuliers de réglementation, tantôt de prévoir la solution de difficultés qui risquent de se produire dans l'avenir, ou de fournir à l'industrie concernée un aperçu général de nos programmes ou de nos lignes de conduite; souvent nos préoccupations sont tirées au clair avant que nous n'atteignons l'étape de la Lettre de renseignements.

Sauf pour la Loi sur les dispositifs émettant des radiations, qui exige que nous faisons paraître au préalable nos projets de réglementation dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, aucune exigence juridique expresse ne nous oblige à tenir des pré-consultations avec l'industrie, mais nous avons néanmoins mis sur pied une procédure de consultation et de communication extensive et très détaillée qui, à notre avis, est efficace; en fait, nous estimons que ce procédé de consultation préalable avec l'industrie crée un climat de compréhension et de respect mutuels, grâce auquel nous évitons les affrontements qui caractérisent parfois les relations entre les industries réglementées et l'organisme de réglementation dans d'autres pays. En réalité, nous pensons depuis longtemps, et nous l'avons exprimé en de nombreuses occasions, notamment dans notre dialogue avec l'industrie des produits pharmaceutiques, que la meilleure relation que nous puissions avoir avec nos interlocuteurs est celle que propose le 18^e verset du premier chapitre d'Isaï, dans l'Ancien Testament: «Eh bien, expliquons-nous, dit le Seigneur». Nous croyons vraiment que c'est en se réunissant pour raisonner avec calme, et en évitant tout climat de confrontation et toute attitude de combattants à la mexicaine qui caractérisent par trop la relation entre l'organisme de réglementation et le secteur réglementé dans d'autres pays, que nous avons pu réaliser cette sorte d'interaction profitable avec les groupes qui relèvent de notre champ d'autorité.

Lorsque nos règlements ont fait l'objet d'un examen approfondi de sa teneur et que nous nous sommes entendus sur notre position finale, les textes de règlement sont ensuite soumis au ministère de la Justice, de la façon normale, pour qu'il se charge de leur donner la forme et le style juridiques appropriés. Ils sont ensuite présentés au ministre pour qu'il les approuve d'abord et les soumette ensuite au gouverneur en conseil.

Monsieur le président, avec notre assentiment, puis-je mentionner quelques-unes des autres initiatives que nous avons prises en matière de réforme de la réglementation? Je puis dire qu'en réponse à la lettre que le premier ministre adressait le 12 juillet 1978 au président du Conseil économique, nous avons créé dans la Direction un comité pour étudier nos règlements et déterminer, autant que possible, ceux qui ne s'appliquaient plus, ceux qui faisaient double emploi ou paraissaient futiles, ceux qui avaient été mis en place d'une manière arbitraire et ceux qui n'avaient plus de raison d'être. Nous avons rédigé un document de travail basé sur les critères de présentation interne puis nous avons élaboré des plans en vue de l'étude et de l'application du plus grand nombre possible de propositions,

[Text]

• 0945

I can illustrate what has happened by demonstrating in each of our major regulatory areas some of the progress which has been made. First of all, on the food side. On December 5, 1978 I sent a letter to the major food trade associations in Canada soliciting their views on regulatory reform and requested them to identify both the general areas of regulatory concern they might have, as well as specific regulations in our food and drug regulations which might be associated with a perceived cost-benefit imbalance. There is a copy of that letter appended.

There was not a single significant problem cited by the trade associations in response to our letter; in fact, that surprised me. Annex V is a copy of the response from the Grocery Products Manufacturers association, the major food trade association, which is typical of the responses involved. I think that response is significantly important, Mr. Chairman, and it is perhaps worth reading, since it is very short. This is a letter from David Morley, the president of FCPA, to me on 20 March 1979. He says:

Dear Dr. Morrison:

With respect to your deregulation review, this Association has generally agreed that the aspects of the Food and Drug Regulations administered under Health Protection Branch did not give cause for concern and that we would have no recommendations for changing them other than in giving greater freedom to make legitimate nutritional claims.

Yours truly,

David Morley
President

We proposed to eliminate certain dairy products regulations, and sent early in 1979 a letter to the National Dairy Council of Canada suggesting that certain specific regulations dealing with dairy products be deleted. On March 13 of that year, the National Dairy Council responded to us that there was consensus those regulations should not, in fact, be deleted. In a copy of the information bulletin of the National Dairy Council, the then President of the National Dairy Council, Mr. Jackson, said:

Our industry has by and large adapted itself to the regulations currently in force. As a result, there would be a significant cost factor in a sudden and broad application of a de-regulation procedure. The industry could not suffer and would not endorse such a move.

[Translation]

en indiquant les motifs pour lesquels les propositions restantes ne pouvaient faire l'objet d'aucune action.

Pour illustrer le résultat de nos démarches, je puis indiquer à l'égard de chacun de nos quatre principaux domaines de réglementation, quelques-uns des progrès que nous y avons accomplis. Tout d'abord, parlons des Aliments. Le 5 décembre 1978 j'adressais aux grandes associations canadiennes de produits alimentaires une lettre leur demandant ce qu'ils pensaient de la réforme de la réglementation et d'indiquer les domaines généraux où la présence de règlements les préoccupait, ainsi que les règlements particuliers sur les aliments et drogues qui, selon eux, présentaient peut-être un déséquilibre du rapport coûts-avantages. Un exemplaire de cette lettre figure en appendice.

En réponse à notre lettre, les associations professionnelles n'ont mentionné aucun problème notable, ce qui en fait m'a surpris. L'annexe V reproduit la réponse de la Grocery Products Manufacturers Association, qui est le principal groupement du genre, et dont la réponse est typique de toutes celles que nous avons reçues. A mon avis, elle est importante, monsieur le président, et peut-être vaudrait-il la peine que j'en donne la lecture, puisqu'elle est très brève. Portant la signature du président de la GPMC, M. David Morley, elle m'est adressée en date du 20 mars 1979. En voici le texte:

Dr Morrison,

Au sujet de votre étude en matière de déréglementation, la présente Association convient en général que les divers aspects des règlements sur les Aliments et drogues qu'applique votre Direction générale de la protection de la santé ne soulèvent pas de problèmes, de sorte que nous n'avons aucun changement à recommander au sujet de ces règlements, si ce n'est que d'y prévoir une plus grande latitude pour ce qui est de faire de la réclame légitime quant à la valeur nutritive de nos produits.

Veillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

(signature) le président,
David Morley

Nous nous proposons d'abolir certains règlements sur divers produits laitiers et nous avons envoyé, au début de 1979, au Conseil national de l'industrie laitière du Canada, une lettre préconisant l'abolition de certains règlements qui avaient trait à des produits laitiers déterminés. Le 13 mars de la même année, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada nous répondait qu'elle était unanime à penser que les règlements en cause ne devraient pas être abrogés. Dans un exemplaire du Bulletin d'information du Conseil national de l'industrie laitière, le président d'alors, M. Jackson déclarait:

Dans son ensemble, notre industrie s'est adaptée aux règlements présentement en vigueur. Il s'ensuit que l'application soudaine et étendue d'une procédure de déréglementation entraînerait pour nous des frais considérables. L'industrie laitière n'est pas en mesure d'y faire face et nous n'approuvons pas l'initiative envisagée.

[Texte]

I mention that only, Mr. Chairman, to indicate that there is not on the part of the private sector a uniform demand for less government regulation.

We have revoked a number of food regulations, listed in Annex IX to this report, as a result of our review of the whole food regulation field. We have consolidated some others.

I turn now to the analogous situation with respect to drugs. Following our internal review, the five major drug trade associations were invited to submit their views on how our regulations could be improved to provide more efficient ways of protecting the public from hazard and fraud in the sale of drugs. The responses centred on four major areas: drug standards and general quality requirements; manufacturing facilities and control requirements; biological drugs, those in Schedules C, D and E of the Food and Drugs Act; and advertising and promotional restrictions. Working committees composed of industry and branch representatives were convened to study these areas in more detail. Their terms of reference were to identify and examine those requirements of the drug regulations which impose an unnecessary economic burden on the industry; to find and study alternatives which are less costly and yet fulfil the objective of protection of the public; and to make recommendations for change to us.

The first two areas were proceeded with first, and work on the last two areas began in September, 1980. The working party on advertising and promotional restrictions was of considerable interest to people other than those in the manufacturing sector, and representation on that working committee has been expanded to include provincial governments, the Canadian Pharmaceutical Association, the Canadian Medical Association and the Consumers' Association of Canada.

• 0950

For instance, at its first meeting on September 30 of this year, the working committee on advertising and promotional restriction had attendees from the following organizations: the Canadian Advertising Advisory Board, the Canadian Cosmetic, Toiletry and Fragrance Association, the Canadian Medical Association, Canadian Pharmaceutical Association, The Consumers' Association of Canada, the Ontario College of Pharmacists, the Ontario Ministry of Health, Pharmaceutical Manufacturers Association of Canada, Proprietary Association of Canada, and the Provinces of British Columbia, Manitoba and Saskatchewan, as well as representatives from the Health Protection Branch.

We proposed to delete a number of regulations which no longer serve any useful purpose or have become technically

[Traduction]

Monsieur le président, je signale ce cas pour montrer qu'il n'existe pas dans le secteur privé un désir uniforme d'amoindrissement de la réglementation gouvernementale.

Nous avons révoqué un certain nombre de règlements sur les aliments, dont fait état l'annexe IX du présent rapport, à la suite de l'examen que nous avons effectué du champ complet de la réglementation des aliments. Par contre, nous avons consolidé certains autres règlements déjà en vigueur.

J'en arrive maintenant à la situation analogue qui se produit dans le cas des drogues. Après notre étude interne de la question, nous avons invité les cinq grandes associations de producteurs de médicaments à nous faire savoir comment il serait possible, à leur avis, d'améliorer nos règlements pour assurer une meilleure protection du public contre les dangers et la fraude auxquels l'expose la vente des produits pharmaceutiques. Les réponses se sont concentrées sur quatre grands domaines: les normes applicables aux drogues et les exigences de qualité en général; les installations de fabrication et le contrôle du respect des exigences; les drogues de nature biologique, celles qu'énumèrent les annexes C, D et E de la Loi sur les aliments et drogues; enfin les restrictions à imposer à la publicité et à la promotion. Des comités de travail composés de représentants de l'industrie et de la Direction ont été convoqués pour examiner ces domaines plus en détail. Leur mandat consistait à déterminer et à examiner les exigences qui, dans les règlements sur les drogues, font peser un fardeau financier inutile sur l'industrie; de trouver des solutions de rechange moins coûteuses; d'en faire l'investigation et de s'assurer que ces solutions atteindraient quand même l'objectif consistant à protéger le public; enfin, nous recommander des modifications pertinentes.

Nous nous sommes d'abord attaqués aux deux premiers domaines, tandis que nos travaux sur les deux derniers domaines ont débuté en septembre 1980. Le Groupe de travail en matière de promotion et de publicité a soulevé un intérêt considérable chez d'autres groupes que ceux du secteur de la fabrication, de sorte que la représentation au sein de ce groupe de travail a été élargi de manière à comprendre les gouvernements provinciaux, l'Association pharmaceutique canadienne, l'Association médicale canadienne, l'Association des consommateurs du Canada.

Ainsi, lors de la première réunion qu'il a tenue le 30 septembre de la présente année, le groupe de travail parlementaire en matière de promotion et de publicité a accueilli des témoins venus des organisations suivantes: Bureau consultatif de la publicité au Canada; Association canadienne des cosmétiques, produits de toilettes et parfums; l'Association médicale canadienne; Association pharmaceutique canadienne; Association des consommateurs du Canada; Collège ontarien de pharmacie; ministère ontarien de la Santé; Association canadienne de l'industrie du médicament; *Proprietary Association of Canada*, et divers représentants de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan, ainsi que des porte-parole de la Direction générale de la protection de la santé.

Nous nous proposons d'abolir un certain nombre de règlements qui se révélaient désormais inutiles ou techniquement

[Text]

outdated, and that has very largely gone forward. Regulations listed in Annexe X to this report have in fact already been revoked.

In the medical devices area, we have taken similar initiatives. Regulations respecting specific labelling requirements were not proceeded with as a result of comments received in the *Information Letter*. Standards for hearing aids were deleted from the medical device regulations. The standards had become obsolete due to rapid changes in technology.

In a number of instances we have moved away from formal regulations to the production of guidelines, which are guidance for the industry but are not legally binding upon the industry. This has been widely accepted by the industry and has, I suppose, *de facto*, the ultimate effect in terms of regulatory control of regulations, yet it reduces the legal burden on the industry and it has been invoked by voluntary collaboration and co-operation with the industry.

The Chairman: Could I just interrupt you here, Doctor Morrison?

Dr. Morrison: Please.

The Chairman: Why is there any difference between a legal requirement and a guideline? You are getting the same type of compliance.

Dr. Morrison: One is invoked by law; the other is invoked by voluntary co-operation. The end result is, of course, the same.

The Chairman: The end result is the very same?

Dr. Morrison: That is right.

The Chairman: Are you going more and more to that voluntary type?

Dr. Morrison: I see us going more and more to voluntary compliance by the industries.

The Chairman: Voluntary compliance—you will still set the standards in the same fashion as you have in the past?

Dr. Morrison: Yes, we will, by extensive consultation and by mutual agreement that this is an acceptable standard.

The Chairman: Why do you feel voluntary compliance is better than compliance with some form of positive law?

Dr. Morrison: It seems to me that there is a kind of atmosphere of mind that is involved, and that is that those who voluntarily comply and do not do so by reason of legal obligation are perhaps more committed themselves to carrying out the requirements. There has clearly to be a mix of regulation and voluntary compliance, and there has to be a willingness and a perceived ability to move to regulation when regulation is required, but regulation is not necessarily the only way.

[Translation]

désuets, et nous sommes allés très loin en ce sens. Les règlements qui figurent à l'annexe 10 du présent rapport sont, en fait, déjà révoqués.

Au sujet des instruments et appareils médicaux, nous avons pris des initiatives analogues. Certains règlements comportant des exigences précises en matière d'étiquetage n'ont pas été adoptés par suite de commentaires formulés dans la *Lettre de renseignements*. Les normes applicables aux prothèses auditives ont été rayées du règlement sur les instruments et appareils médicaux. Ces normes étaient devenues obsolètes en raison de l'évolution rapide de la technologie.

Dans un certain nombre de cas, nous avons écarté le concept de règlements officiels en faveur de directives qui fournissent à l'industrie des orientations sans l'y assujettir juridiquement. L'industrie a fait très bon accueil à cette façon de procéder qui, je suppose, a *de facto* l'effet ultime des règlements en termes de contrôle obligatoire, tout en réduisant le fardeau juridique que la réglementation fait peser sur l'industrie; nous avons adopté cette nouvelle optique dans l'esprit de collaboration volontaire promise par l'industrie elle-même.

Le président: Pourrais-je vous demander une précision, docteur Morrison?

Dr Morrison: Je vous en prie.

Le président: Quelle différence existe-t-il vraiment entre une exigence légale et une directive? Il me semble que l'assujettissement est le même dans les deux cas.

Dr Morrison: Les règlements découlent de la loi, tandis que les directives font appel à la collaboration volontaire. Bien entendu, le résultat final est le même.

Le président: Le même exactement?

Dr Morrison: Tout à fait.

Le président: Évolue-t-on de plus en plus vers un régime de directives d'application volontaire?

Dr Morrison: J'ai l'impression que les industries réagissent de mieux en mieux au régime des directives d'application volontaire.

Le président: Même s'il s'agit de directives n'ayant pas force de loi, les normes nécessaires n'en continueront-elles pas moins d'être définies de la même manière que par le passé?

Dr Morrison: Oui, en effet, la détermination des normes se fera par une vaste consultation et un accord mutuel sur ce qui constitue une norme acceptable.

Le président: Pourquoi estimez-vous que le respect volontaire de directives vaut mieux que la soumission à une forme quelconque de loi positive?

Dr Morrison: Il me semble qu'une mentalité s'instaure, en ce sens que les personnes qui respectent volontairement des directives au lieu de les suivre par obligation légale sont peut-être plus authentiquement disposées à s'en tenir aux exigences prescrites. De toute évidence, il faut un mélange d'obligations légales et de directives volontaires; il faut que l'on soit prêt et visiblement apte à opter pour une réglementation lorsque cela s'impose, mais la réglementation n'est pas nécessairement l'unique moyen d'assurer la conformité aux normes.

[Texte]

The Chairman: Voluntary compliance would apply then, probably, only where there is universal acceptance.

Dr. Morrison: That is right. Let me give an example. A couple of years ago we ran into a major problem with over-use of certain narcotic drugs, which were being widely sampled by physicians as a result of promotions to them by the manufacturing industry. We had extensive discussions with the drug industry, and there was an agreement by them that this was a situation which was getting out of hand. There was a voluntary agreement by them to curtail and restrict their sampling procedures in such a way as to restrict the too-ready access by physicians to some of those narcotic drugs.

This we thought was a commitment, a psychological commitment on the part of the industry, which was perhaps a better way in some instances of proceeding than by regulation. There is a tendency when everything is regulated for industry to say, If it is not regulated, then we can do it—and to do no more than the law compels them to do. A mixture of regulation and voluntary compliance involves a psychological commitment on the part of the regulated industry.

The Chairman: What happens when you have imports, where you have foreign manufacturers or foreign distributors?

Dr. Morrison: The law applies equally to all products sold anywhere in the country, and so we must have the same standards for the foreign industry as we have for domestics.

The Chairman: Do you find the guidelines work with the foreigners as well as with domestics?

Dr. Morrison: It is more difficult, much more difficult, especially because in some national cultures it is widely believed that you do what the government tells you to do and you do not do anything more than they formally tell you to do; that means with regulation. We have had a number of countries, and I can think, for example, of Japanese trade manufacturers, who have said to us, If it is a law, we will of course obey, but if it is not a law, forget about it; we will do what we please.

• 0955

The Chairman: So, your voluntary compliance?

Dr. Morrison: There are real limitations on it. I would not want you to think that it is the answer to all the regulatory concerns which we have, but we believe that a mixture and a judicious mixture of voluntary compliance and regulatory control is perhaps the best way.

[Traduction]

Le président: Selon toute vraisemblance, le respect volontaire des directives ne se produira donc que si les directives sont universellement acceptées.

D^r Morrison: Vous avez raison. Permettez-moi de vous citer un exemple. Il y a quelques années, nous nous sommes trouvés en face d'un problème majeur de consommation excessive de certaines drogues narcotiques, que les fabricants distribuaient généreusement aux médecins, à titre d'échantillons, dans le cadre d'une promotion. Nous avons eu avec l'industrie pharmaceutique de longues discussions qui nous ont amenés à conclure mutuellement qu'il s'agissait là d'une situation dont les proportions devenaient alarmantes. Une entente est alors intervenue avec les fabricants, qui ont volontairement consenti à restreindre leurs distributions d'échantillons aux médecins, de manière à ce que ces derniers aient moins facilement accès à certains produits narcotiques.

Nous avons pensé qu'il s'agissait là, de la part de l'industrie, d'un engagement de caractère psychologique, qui valait peut-être mieux dans certains cas que l'imposition de règles strictes. Quand toute l'activité d'une industrie est réglementée, on observe chez les fabricants une tendance à se dire que ce qui n'est pas réglementé est automatiquement permis, et à ne pas s'imposer plus de contraintes que la loi n'en prévoit. Un mélange de réglementation et de consentement volontaire à suivre des directives comporte un engagement psychologique de la part de l'industrie visée.

Le président: Que se passe-t-il dans le cas des importations, c'est-à-dire lorsque l'on a affaire à des fabricants étrangers ou des distributeurs étrangers?

D^r Morrison: La loi s'applique également à tous les produits vendus en quelque endroit que ce soit au Canada, de sorte qu'il nous faut appliquer les mêmes normes aux produits d'origine étrangère qu'aux produits d'origine intérieure.

Le président: Le régime des directives fonctionne-t-il aussi bien auprès des fabricants étrangers qu'auprès des fabricants nationaux?

D^r Morrison: C'est beaucoup plus difficile, d'autant plus que dans certaines cultures nationales on est enclin à croire qu'il faut faire ce que l'État prescrit, mais absolument rien de plus que les exigences formelles de la loi ou du règlement. Les fabricants de certains pays—je songe par exemple à ceux du Japon—nous ont dit: «Si la loi comporte telle ou telle exigence, nous la respecterons, mais autrement, sachez que nous agirons comme nous l'entendrons».

Le président: Qu'en est-il alors du régime de l'obéissance volontaire aux directives?

D^r Morrison: Ce régime présente de réelles limitations. Loin de nous la pensée de vous convaincre que la conformité volontaire aux directives constitue la réponse à tous les problèmes de réglementation; néanmoins, nous estimons qu'un mélange judicieux d'astreintes volontaires et de contrôle obligatoire est peut-être la meilleure formule.

[Text]

The Chairman: Is it fair to say that the voluntary compliance does not work too well when you have a large number of foreign distributors or manufacturers involved?

Dr. Morrison: It is much more difficult to make voluntary compliance work then. It is really very much more difficult.

The Chairman: Have you encountered problems where you have introduced voluntary compliance standards with having people adhere to them?

Dr. Morrison: No, because we try to make certain that we do not talk about voluntary compliance unless we are certain we are going to get voluntary compliance. If we have to have the power of a regulation to ensure that there will be compliance, then that is the way it will go.

The Chairman: Thank you.

Mr. Milligan: Excuse me, I have a question, Mr. Chairman, if I could. Have you encountered any problems where there have been voluntary standards in place under the Canada Standards system and the level of compliance has not been adequate and you have found it necessary to consider mandatory controls through regulations? Has that ever been a problem?

Dr. Morrison: Yes, it has been. I can refer to Doctor Liston to give you details of some of our concerns in the drug manufacturing area, where it is clear that voluntary standards do not provide sufficient control and protection to the public.

Dr. A. J. Liston (Director General, Drugs, Health Protection Branch, Department of National Health and Welfare): There have been for over 15 years good manufacturing-practice regulations which have been developed largely with the industry in consultation with experts and provincial representatives and various federal departments. These standards, in some instances, are at variance with what we, as a regulatory agency, would perceive as being necessary. Sometimes, they are seen as being more demanding than we as a regulatory agency would wish to have in place. The reason for this is that sometimes technology will permit certain technical standards to be developed, but from a health hazard point of view we feel that it is perhaps not necessary to go to that level.

In other instances, the regulations have been put forward and are at variance with some of the policies that we might have within the regulatory agencies. So we have divergencies either in excess or sometimes less—there are both sides of the question. We have found largely that in these instances we have been able to discuss these matters with the manufacturing associations, and where necessary, we have made amendments using regulatory avenues, as it were, to correct or make requirements.

Mr. Milligan: Were these industry standards or were these national standards of Canada under the Canada Standards System?

[Translation]

Le président: Serait-il juste de dire que le régime du respect volontaire des directives ne donne pas d'aussi bons résultats lorsque l'on a affaire à un grand nombre de distributeurs ou de fabricants étrangers?

Dr. Morrison: Il est beaucoup plus difficile d'appliquer pareil régime dans leur cas. Je l'affirme même avec insistance.

Le président: Avez-vous déjà eu du mal à faire respecter volontairement des normes non coercitives?

Dr. Morrison: Non, car nous évitons de parler de respect volontaire de normes non obligatoires, à moins d'être certains que pareilles normes seront en fait respectées librement. S'il nous faut obtenir le pouvoir d'imposer un règlement pour s'assurer que les exigences voulues seront respectées, alors nous n'hésitons pas à agir dans ce sens.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

M. Milligan: Me serait-il permis d'adresser une question au Dr. Morrison, monsieur le président? Docteur Morrison, est-il déjà arrivé que des directives établies en vertu du système de normalisation du Canada n'aient pas été respectées suffisamment, de sorte qu'il vous a fallu envisager des contrôles obligatoires par voie de réglementation? Un tel problème s'est-il déjà posé?

Dr. Morrison: Oui, en effet, je puis inviter le Dr. Liston à vous donner le détail de quelques-uns des problèmes que nous avons dans le domaine de la fabrication des drogues, où il est clair que le respect volontaire des normes ne constitue pas une assurance suffisante ni une protection adéquate du public.

Dr. A. J. Liston (directeur général des drogues, Protection de la santé, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social): Pendant plus de 15 ans, de bons règlements applicables à la fabrication des drogues ont été, dans une large mesure, conçus par l'industrie de concert avec des représentants spécialisés des divers ministères provinciaux et fédéraux concernés. Dans certains cas, les normes en question ne correspondent pas exactement à ce que nous, comme organisme de réglementation, percevions comme indispensable. Parfois même elles nous semblent plus exigeantes que ce que nous-mêmes souhaiterions mettre en vigueur. La raison en est que la technologie permet quelquefois de définir certaines normes techniques, mais du point de vue des risques pour la santé, nous estimons qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'atteindre un tel niveau de rigueur.

À l'inverse, certains règlements sont édictés sans être conformes à certaines politiques des organismes de réglementation. Ainsi, il se produit des écarts en plus ou en moins. La question présente donc deux facettes. En l'occurrence, nous avons constaté que très souvent, nous pouvions examiner ces problèmes avec les associations de fabricants, et au besoin, nous avons apporté des changements par voie de réglementation, si l'on peut dire, pour corriger les lacunes ou définir de nouvelles exigences.

M. Milligan: S'agissait-il de normes industrielles ou de normes nationales émanant du système canadien de normalisation?

[Texte]

Dr. Liston: These were national standards. They were done under the auspices of the Department of Supply and Services . . .

Mr. Milligan: I see. Do the officials of your department participate in the process of developing and up-dating those standards?

Dr. Liston: Yes.

Mr. Milligan: And in the end result, despite your participation, the department felt that the consensus standards were not satisfactory. In some cases they were too strict; in others, too lax.

Dr. Liston: Right.

Mr. Milligan: Thank you.

Dr. Morrison: Mr. Chairman, as an indication of some other initiatives, perhaps I should mention only one of those which is listed, and that deals with the whole question of product recalls. Under our system of law, we do not have the legal right to recall a faulty product from the market. We can seize it and we can make noises about it but we cannot force its total recall from the market. Recalls are voluntary and the co-operation of the firm involved is absolutely essential if the recall is to be effective. We have worked out with the affected industries extensive . . .

The Chairman: Excuse me, what is the difference between seizing all the goods that are outstanding . . .

Dr. Morrison: We have to seize in each outlet where they are being sold; in other words, if they are being sold in 26,000 retail stores in Canada, you have to seize in 26,000 stores. We cannot order them to be recalled simultaneously from all of those stores.

The Chairman: Why is that?

Dr. Morrison: That is the mandate which Parliament gave to us some time ago.

The Chairman: A stupid mandate?

• 1000

Dr. Morrison: I do not think so. In practice it works out pretty well, because in effect the way we have worked it out is simply that we have, with the private sector and with provincial governments, worked out an elaborate recall procedure so that we can rapidly move to protect the nation's health if this be required. After the first step, the identification of the problem which would usually be done in one of our field laboratories, a health hazard appraisal is done in our central Ottawa headquarters, and a decision as to the action which is necessary is then taken by us. We then enter into detailed discussions with the firm involved and obtain the voluntary co-operation of the firm so that they will recall their product from the market, and then make an announcement. We may make a supplementary announcement to the effect that supple-

[Traduction]

D^r Liston: Il s'agissait de normes nationales. Elles avaient été établies sous l'autorité du ministère des Approvisionnement et Services . . .

M. Milligan: Bien. Les fonctionnaires de votre Direction participent-ils au processus d'élaboration et de mise à jour de ces normes?

D^r Liston: Oui, monsieur.

M. Milligan: Finalement, malgré votre participation, vos services estiment que les normes n'ont pas fait une unanimité satisfaisante. Parfois elles se révélaient trop strictes, parfois trop indulgentes.

D^r Liston: En effet.

M. Milligan: Merci beaucoup, docteur Liston.

D^r Morrison: Monsieur le Président, à titre d'indication d'autres initiatives prises par nos services, je me bornerai à mentionner une seule des mesures dont la liste fait état à propos de la question globale des rappels de produits. En vertu de nos lois, nous n'avons pas le droit légal de retirer du marché un produit défectueux. Nous pouvons le saisir, nous pouvons faire de l'esclandre à son sujet, mais nous n'avons pas l'autorité de le supprimer totalement du marché. Les rappels de produits défectueux sont volontaires, de sorte que la collaboration de la firme en cause est absolument indispensable pour que le rappel ait effectivement lieu. Avec les industries touchées, nous avons longuement examiné . . .

Le président: Excusez-moi, mais pourriez-vous me dire quelle différence y a-t-il entre saisir tous les biens en circulation . . .

D^r Morrison: Il nous faut les saisir à chacun des points où ils se vendent; autrement dit, s'ils sont vendus dans 26,000 magasins de détail au Canada, il faut procéder à des saisies dans ces 26,000 magasins. Nous ne sommes pas autorisés à en ordonner le rappel simultanément dans tous ces points de vente.

Le président: Pourquoi donc?

D^r Morrison: C'est le mandat que le Parlement nous a confié il y a quelques temps.

Le président: Un mandat stupide?

D^r Morrison: Je ne le crois pas. Dans la pratique le système a très bien fonctionné; en effet, nous avons simplement imaginé, avec le secteur privé et les gouvernements provinciaux, une procédure de rappel qui nous permet d'intervenir rapidement pour protéger la santé de la nation dès que le besoin s'en fait sentir. Après la première étape, c'est-à-dire l'examen du problème, qui d'habitude s'effectue dans l'un de nos laboratoires extérieurs, on procède à une évaluation du risque à notre Bureau central d'Ottawa, puis nous prenons une décision quant à la mesure qui s'impose. Nous entâmons ensuite des entretiens détaillés avec la firme concernée afin d'en obtenir la collaboration volontaire pour qu'elle retire du marché son produit et qu'elle en prévienne le public. De notre côté, nous procédons à une annonce supplémentaire pour informer les

[Text]

mentary product X has been voluntarily recalled by Company Y for the following reasons.

That has worked well over the years, and I do not think we need the additional power of mandatory recall that might in fact be too much power in the hands of bureaucracy. I would be somewhat concerned about that.

The Chairman: You are the first civil servant who has indicated concern about too much power in the hands of the bureaucracy.

Dr. Morrison: I think that that is a real concern and one which cannot be underestimated. We have to have a balance between power, a balance such that no one sector has all of the power. It is as wrong to give all the power to the bureaucracy as it would be to give all the power to the private sector.

The Chairman: You sound very similar to Prime Minister Trudeau last night in his address in Toronto.

Dr. Morrison: I did not hear him; I formulated that idea considerably previous to it.

Mr. Milligan: Just a minute, Mr. Chairman, if I could. Doctor Morrison, was there a voluntary recall program invoked in case of the recent problem with Rely Tampons?

Dr. Morrison: In the United States, Rely was not on sale.

Mr. Milligan: It was never marketed?

Dr. Morrison: It was marketed to a very limited extent. There were about 258 cases of Rely Tampons on sale in Toronto and Burlington. In discussions with manufacturers, Proctor & Gamble, there was a decision by them for voluntary recall for that very limited amount of material.

A more classic example would be the kind of food recall which existed a few years ago when there was a soup product found which was nationally distributed and which had to be recalled because it was associated with some serious food-poisoning episodes. That is a situation which we face several times a year, maybe as many as two or three dozen times a year, and we have worked elaborate, extensive consultative procedures with the industry involved, with provincial governments, who give us their co-operation so that they use their inspectors to make certain that the recall is actually being carried out, and with food trade associations, which are co-operative as well. So if Company A is involved, all the other members of that trade association will co-operate, will use their retail men or their representatives in ensuring that the recall from the shelves goes on properly.

A few years ago in the House of Commons there was a hassle—that is all I can call it—over the microbiology of ground beef, and considerable demands for the establishment of mandatory microbiological standards for ground beef. We

[Translation]

consommateurs que tel produit défectueux a été volontairement rappelé par le fabricant Y pour telles ou telles raisons.

Cette procédure a fait ses preuves, et à mon avis nous n'avons pas besoin, en matière de rappel obligatoire des produits défectueux, de pouvoir additionnel qui, en fait, pourrait être excessif entre les mains de la bureaucratie. Un tel accroissement de pouvoir m'inquiéterait un peu.

Le président: Vous êtes le premier fonctionnaire à exprimer de l'inquiétude au sujet d'un excès possible de pouvoir chez les bureaucrates.

Dr. Morrison: A mon sens, c'est là un réel danger, que l'on ne saurait sous-estimer. Il importe d'en arriver à un équilibre des pouvoirs, de manière qu'aucun secteur ne les ait tous à lui seul. Il serait aussi mauvais de confier tout le pouvoir à la bureaucratie qu'au secteur privé.

Le président: Cette remarque ressemble à une observation que le premier ministre Trudeau a faite hier soir dans son discours à Toronto.

Dr. Morrison: Je n'ai pas entendu son discours; l'idée que je formule ici m'est venue bien avant la date du discours de M. Trudeau.

M. Milligan: Me permettriez-vous d'intervenir un instant, monsieur le président? Docteur Morrison, un programme de rappel volontaire a-t-il été invoqué dans le cas du problème que le produit Rely Tampons a soulevé récemment?

Dr. Morrison: Aux États-Unis, le produit Rely n'était pas sur le marché.

M. Milligan: Il n'y a jamais été commercialisé?

Dr. Morrison: Il s'en est vendu une très petite quantité. On a dénombré quelque 258 emballages de tampons Rely en vente à Toronto et Burlington. Au cours d'entretiens avec les fabricants, soit la société Proctor & Gamble, celle-ci a décidé de retirer volontairement du marché cette quantité très restreinte d'articles.

Un exemple plus classique nous est fourni dans le cas du rappel d'un aliment, qui s'est produit il y a quelques années; il s'agissait d'une soupe en conserve distribuée à l'échelle nationale et qui a été retirée du marché parce qu'elle était liée à de sérieux épisodes d'intoxication alimentaire. C'est là une situation qui se produit maintes fois par année, peut-être vingt-quatre à trente-six fois chaque année, et pour y faire face nous avons établi de vastes procédures de consultation avec l'industrie intéressée, de même qu'avec les gouvernements provinciaux, qui nous fournissent leur collaboration; ainsi leurs inspecteurs interviennent pour s'assurer que le rapel s'effectue réellement; nous faisons également appel au concours des associations de marchands d'aliments, qui se montrent aussi très coopératifs. De la sorte, si la compagnie A est en cause, tous les autres membres de la même association professionnelle ou marchande coopèrent, et chargent leurs détaillants ou leurs représentants de veiller à ce que les produits anormaux soient bel et bien retirés des tablettes.

Il y a quelques années, à la Chambre des Communes, il s'est produit une sorte de merdier,—c'est la seule épithète que je puis employer ici,—à propos du manque de pureté microbiologique du steak haché, suivi de nombreuses et pressantes reven-

[Texte]

carried out a national survey which indicated the kind of normal distribution of quality in the ground beef supply of this country. We then set up a co-ordinating committee including representation from the Consumers' Association, as well as from the trade associations involved, and believed that the best way to proceed in that instance was to have a voluntary agreement to improve the microbiological quality of ground beef. That in fact has occurred, and there has been a significant increase in the quality of ground beef on the Canadian market, without the need for invoking regulations within the last three years' time.

Mr. Chairman, I had comments on the specific suggestions of the Task Force which, with your approval, I should like to mention.

The first suggestion, as I understand it, is that officials of federal departments and agencies should consult as early as possible with interested groups and individuals when regulatory intervention is contemplated. We fully support that idea. I think that we now do it; we try very hard now to do it, and I cannot support that too strongly. The notion of early communication and of a full understanding of every step in the regulatory process, of what is being done to and for and by the various groups involved, is absolutely essential if the process is to work properly.

• 1005

Mr. Berger: Doctor Morrison, if I may ask you a question; excuse me for being late. Unfortunately, there seem to be many things to do in a day. I was wondering, when you say you endorse the principle of consultation, when do you think this can take place? How long, for example in your department, is it between the development, let us say the gleam in the eye stage, to when a regulation is actually adopted, the gleam in the eye stage being when somebody first sort of dreams up the idea that, yes, perhaps we ought to take a look at regulating this particular area?

Dr. Morrison: Okay. We believe that consultation has to take place in a kind of iterative way, with a lot of to-and-fro, from the very beginning, when it is simply at the gleam stage, all the way through, every single step. We do this in a number of ways. We have routine regular meetings with trade associations so that we can present to them what our thinking, not our regulatory proposals, but what our thinking about emerging problems is for the next six or twelve months. At the stage where those have been crystallized into precise notions of what we should do, we present *Information Letters* to the affected industry. We get comments back from them; we then send back to them a summary of the comments we have received so they know what other people think about the proposal, what our final position is and the rationale explaining how we reached that final position. Plenty of time is given for that process to occur

[Traduction]

dications en vue de l'établissement de normes microbiologiques obligatoires pour le bœuf haché. Nous avons donc procédé à une enquête nationale sur le niveau de répartition de la qualité dans les approvisionnements de steak haché en vente au Canada. Nous avons ensuite institué un comité de coordination, comprenant des représentants de l'Association des consommateurs aussi bien que des associations professionnelles concernées, et nous en sommes venus à la conclusion que la meilleure manière d'intervenir dans ce cas était de conclure une entente volontaire pour améliorer la qualité microbiologique du steak haché. En fait, il s'est produit une amélioration sensible de la qualité du steak haché sur le marché canadien, sans que l'on ait eu à invoquer des règlements au cours des trois dernières années.

Monsieur le président, à propos de certaines propositions de votre Groupe de travail, j'aimerais formuler quelques commentaires si vous le voulez bien.

Sauf erreur, la première proposition du Groupe préconise que des fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux se consultent le plus tôt possible avec les groupements et les particuliers intéressés lorsque l'on envisage l'application d'un règlement. Nous souscrivons entièrement à cette idée. Je pense que c'est ce que nous faisons déjà; nous ne ménageons aucun effort pour agir dans ce sens et je ne saurais trop approuver une pareille démarche. L'idée de faire connaître sans tarder et comprendre pleinement chacune des étapes du processus de réglementation mis en branle pour et par les divers groupes concernés est absolument indispensable au succès du processus lui-même.

M. Berger: Docteur Morrison, j'aimerais bien vous poser une question. Mais tout d'abord excusez-moi d'être en retard. Il semble malheureusement que nous ayons trop de choses à faire dans une même journée. Vous avez déclaré souscrire au principe de la consultation; pourriez-vous me dire combien dure l'ensemble du processus nécessaire. Par exemple, dans votre Ministère, combien s'écoule-t-il de temps entre le jaillissement de l'idée première et l'adoption réelle du règlement envisagé? Par jaillissement de l'idée première j'entends celle qui naît dans l'esprit de quelqu'un qui estime qu'il conviendrait peut-être de réglementer tel domaine en particulier?

Dr. Morrison: Je crois saisir votre question. A notre avis, la consultation doit se produire d'une manière «itérative», c'est-à-dire avec beaucoup de mouvements d'aller et de mouvements de retour, depuis le tout début, quand l'idée naît dans l'esprit de quelqu'un, jusqu'au bout de la démarche, et à chacune des étapes. Les modalités de la consultation sont nombreuses. Nous tenons des réunions régulières avec les associations professionnelles, afin de pouvoir leur présenter notre point de vue, mais non nos propositions de règlement; c'est la phase au cours de laquelle nous leur faisons connaître notre pensée au sujet des problèmes que nous entrevoyons pour les six ou douze prochains mois. A ce stade, où les problèmes se cristallisent en des notions précises de ce qu'il convient de faire, nous transmettons à l'industrie concernée nos Lettres de renseignements. Après qu'elle nous a fait connaître ses différentes réactions, nous les lui retransmettons sous une forme récapitulative, de

[Text]

Mr. Berger: Therefore, you say that you send out a letter about the thinking on the part of your department or branch about developing problem areas in the next six or twelve months. Now, I do not know, has the question been asked about an agenda?

An hon. Member: No, we are all interested in that.

Mr. Berger: All right. If one of the proposals we are considering is the adoption of a regulatory calendar or agenda similar to that currently used in the United States, which would simply require government departments and agencies twice a year to put into a regulatory agenda, information basically about their thinking about developing problem areas down the line, whereby they would attempt to define the nature of the problem as they perceived it, what are some of the other things that would go into that?

Mr. Milligan: Anything from a gleam in the eye to stuff just immediately before promulgation so a regulation—very succinct information, about four bits of information: the problem, enabling statute, predicted date of when action will be taken, and a contact person in the department if they wanted more information.

Dr. Morrison: That is a good idea, in our view. I think it increases communication, but it should not be seen as a mechanism which replaces the sort of daily informal contact which is required between the regulator and the regulatee.

Mr. Berger: Right.

Dr. Morrison: We have, we believe, the kind of relationship with major trade associations where there is literally a lot of talk back and forth, and while I do not disagree and I think it is a useful initiative, it should not be seen as the only initiative, as though you can keep that kind of arms length, highly formal relationship as the only means of communication between those who regulate and those who are regulated.

Mr. Berger: We fully endorse what you just say. We do not regard it as being the be-all and end-all, but just a manner to consolidate regulation activity in various . . .

Dr. Morrison: Within those limitations, it is a good and sensible initiative.

Mr. Berger: It would not impose any undue hardships upon you?

[Translation]

sorte que chacun peut savoir ce que l'autre pense de la proposition, et connaître notre attitude finale, y compris les raisons qui expliquent cette attitude. Une ample période de temps est accordée pour le déroulement de ce processus.

M. Berger: Si je comprends bien, vous envoyez une lettre au sujet de ce que votre Ministère ou votre Direction pense des problèmes qui surgiront dans tel ou tel domaine au cours des six ou douze prochains mois. Mais dites-moi, quelqu'un a-t-il soulevé la question de l'établissement d'un ordre du jour?

Une voix: Non, mais la question nous intéresse tous.

M. Berger: Très bien. Si l'une des propositions envisagées consiste à adopter, pour les questions de réglementation, un calendrier ou un ordre du jour semblable à celui qui a cours aux États-Unis, et qui exige simplement que les ministères et organismes de l'État inscrivent deux fois l'an dans cette sorte de calendrier ou ordre du jour, des informations essentielles et détaillées sur ce qu'ils pensent des problèmes susceptibles de se poser dans tel ou tel domaine, tout en s'efforçant de définir la nature du problème comme ils le perçoivent, quels autres éléments serait-il possible d'y inclure?

M. Milligan: Tout, depuis la pensée embryonnaire jusqu'aux données devant précéder immédiatement la promulgation d'un règlement—c'est-à-dire de l'information très succincte, trois ou quatre renseignements, l'exposé du problème, la mention de la loi habilitante, la date pour laquelle la mesure est prévue, et le nom d'une personne ressource du Ministère, pour que les intéressés puissent en obtenir de plus amples renseignements s'ils le désirent.

Dr. Morrison: C'est une excellente idée à notre avis. Telle façon d'agir multiplie la communication, mais il ne faut pas y voir un mécanisme qui remplacerait le genre de contact informel quotidien qui doit exister entre le réglementateur et le groupe réglementé.

M. Berger: C'est juste.

Dr. Morrison: Nous entretenons, croyons-nous, avec les grandes associations professionnelles, le genre de rapport dans lequel les échanges de vues sont littéralement multiples; sans désapprouver l'idée de M. Milligan, qui représente certes une initiative utile, on ne doit pas la considérer comme l'unique possible, tenant pour acquis que cette sorte de relation à distance, hautement officielle constitue l'unique moyen de communication entre ceux qui font les règlements et ceux qui doivent s'y soumettre.

M. Berger: Nous sommes tout à fait d'accord sur ce que vous venez de dire. Nous ne considérons pas l'initiative proposée comme le nec plus ultra, mais simplement comme une manière de consolider le travail de réglementation dans divers . . .

Dr. Morrison: Compte tenu de ces limitations, c'est une initiative valable et sensée.

M. Berger: Elle ne vous causerait pas trop d'inconvénients?

[Texte]

• 1010

Dr. Morrison: Not in the slightest. We do it and we think, in fact, that we have gone a great deal further than that for a long time.

Mr. Berger: Okay.

Dr. Morrison: It would be of no significance to us at all because we already do it.

Mr. Milligan: If I could pin this down to make sure, because there was a little muttering at the table before this line of questioning was asked, a concern that perhaps a general requirement regulatory calendar might in some way mess up what seems to be a fairly highly-developed system that you already have in place. So you do not feel that, if in addition to what you are doing, you are asked to publish half-yearly an agenda, just you . . .

Dr. Morrison: It would not hurt us. It would not do very much good in our particular circumstance because we are already doing it, but I think that there are other units of government which might not be doing it, and it might be of more significance to them.

Mr. Milligan: Thank you.

Dr. Morrison: You have also to recognize that in the kind of business we are in, it is not always possible to predict with precise certainty, because of the high technology involved in the drug and food and cosmetic and device industries, exactly what will be needed a year downstream, you have to have other mechanisms in place which will permit you the flexibility of moving quickly in concert with the regulated industry, if that be required.

Mr. Milligan: Would you have any estimate of the average amount of time it would take to develop a regulation from a gleam in the eye to promulgation? How often do you meet emergencies and how quickly, on average, would you deal with those?

Dr. Morrison: If we have an emergency situation where there has to be, for example, a recall from the market, that can be done in three or four hours and often has been done in three or four hours. If there is a question of the national health being at stake, then we really have to move very quickly.

If it is a question of the routine, orderly development of a regulation, that may take a very long time because there is a lot of iteration backwards and forwards with the private sector, and we may make a proposal this year and not see it come to fruit for 18 months. The time is determined primarily by the amount of discussion which is necessary in order to reach the final form of the regulation.

One of the difficulties that we have constantly to be on guard against is the theoretically sound regulation which does not take into account the practicalities of the marketplace, the technology constraints on manufacturers, the economic implications of what is being proposed and so on. So we can move very quickly if we need to, but our purpose is always to take the

[Traduction]

Dr. Morrison: Aucunement. Nous agissons ainsi et, en fait, je crois que nous avons fait bien davantage encore depuis très longtemps.

M. Berger: D'accord.

Dr. Morrison: Cela ne nous causerait aucune ennui, car nous procédons déjà de cette manière.

M. Milligan: Qu'il me soit permis d'insister sur ce point, car avant que ces questions ne soient posées, j'entendais des membres exprimer tout bas autour de la table l'inquiétude que si un calendrier vous était imposé en matière de réglementation, cette exigence risquerait peut-être de perturber en quelque sorte le système assez bien perfectionné que vous avez déjà mis en place. Vous ne craignez donc pas que, si en plus de l'action que vous menez déjà, on vous demande de publier un ordre du jour semestriel, vous . . .

Dr. Morrison: Cela ne nous nuirait pas. Par contre cela ne serait pas tellement avantageux dans notre cas particulier, parce qu'un tel procédé fait déjà partie de notre action, mais peut-être que ce procédé aurait plus d'importance pour d'autres services du gouvernement qui n'y recourraient pas encore.

M. Milligan: Merci beaucoup.

Dr. Morrison: Il faut reconnaître néanmoins que dans notre genre d'activités, il n'est pas toujours possible de prédire avec certitude, en raison de la haute technologie qu'emploient les industries des médicaments, des aliments, des cosmétiques et des dispositifs et appareils médicaux, exactement ce qu'il faudra dans un an à venir, si bien que l'on a besoin d'autres mécanismes qui permettent d'intervenir avec souplesse et rapidité, de concert avec l'industrie réglementée, quand cela s'impose.

M. Milligan: Pourriez-vous nous donner une estimation du temps moyen qu'il faudrait pour élaborer un règlement à partir de l'idée initiale jusqu'à sa promulgation? Faites-vous souvent face à des situations d'urgence, et avec quelle rapidité, en moyenne, parvenez-vous à les régler?

Dr. Morrison: S'il se présente une urgence dans laquelle, il faut, par exemple, retirer un produit du marché, cela peut se faire en trois ou quatre heures, et souvent notre intervention ne prend pas plus de temps que cela. D'un autre côté, s'il s'agit d'un cas où la santé nationale avant tout par le volume de discussions indispensables pour en arriver à la forme finale du règlement envisagé.

Pour les questions de routine, c'est-à-dire l'élaboration d'un règlement suivant un processus ordonné, le travail peut être très long, car nous avons alors beaucoup d'échanges de vues avec le secteur privé, et il peut arriver que l'on fasse cette année une proposition sans en connaître le résultat avant 18 mois. Le délai est déterminé avant tout par le volume de discussions indispensables pour en arriver à la forme finale du règlement envisagé.

L'une des difficultés contre lesquelles il faut sans cesse nous prémunir consiste dans la détermination d'un règlement théoriquement valable mais qui ne tient pas compte des exigences pratiques du marché, ni des contraintes technologiques que pareil règlement imposerait aux fabricants, non plus que les incidences économiques du projet de réglementation, et ainsi

[Text]

time that is necessary to have the discussions which are needed, to have a regulation which, in a practical, pragmatic kind of way, can be enforced as well as be put on the statutes.

Another suggestion, Mr. Chairman, was that the federal government should establish a system to ensure that advance notice is given of new regulations. We clearly believe that that is an advisable thing; we have been doing it for over 30 years. We have at least a 60-day notification procedure, longer in some cases. I can think of the report, for example, of a major expert advisory committee on over-the-counter analgesic drugs, where we have had nearly a year's time for comments from the industry because of the immense implications of that report on their operations. It is not at all uncommon for us to give 90 days for more technically complex comments to be received.

If the initial consultation results in substantive change, then we go through the whole business again and start back from square one with a new and revised major revision to our proposal. This consultation and internal review takes time, but we think that, in the long run, it means we are likely to have regulations which are theoretically more sound, technically more capable of being administered, and more likely to be accepted by those whom they affect.

Another suggestion relates to the involvement of public interest groups in the federal regulatory process by providing funding or other support. We support that idea. It is difficult often to find public interest groups which really represent substantial segments of the public. In the consumer area, that is of particular concern. We have had, for example, good relationships and continuing relationships with the Consumers' Association of Canada, but it would be wrong to think that they are the only people who represent consumers; and they tend to represent a rather select group of consumers.

The Chairman: Could you elaborate on that?

Dr. Morrison: The Consumers' Association, at least in our perspective—and they might dispute this—is an association which primarily represents people who are middle-class, people who are reasonably well-educated and people who are aware of a lot of the consumer issues. But we worry about the inarticulate consumers, those who are often from low income groups, who are from minority ethnic groups, who do not know about this kind of process and do not know how to become involved or do not have the money to become involved with it. We have not found, frankly, a mechanism by which we can adequately address the real concerns of those people. We search for it, and I wish I could tell that we know how to do it . . .

[Translation]

de suite. Nous pouvons donc agir très rapidement quand il le faut, mais nous avons toujours le souci de prendre le temps nécessaire au déroulement des discussions indispensables, et d'en arriver à un règlement qui d'une façon pratique, utilitaire, pourra être mis en vigueur et même consacré par la loi.

Une autre suggestion du Groupe, monsieur le président, consiste en ce que le gouvernement fédéral devrait établir un système propre à garantir qu'un avis préalable soit donné avant l'édition de tout nouveau règlement. C'est à notre avis un procédé manifestement judicieux; nous agissons de la sorte depuis plus de 30 ans. Notre procédure de notification prévoit un préavis d'au moins 60 jours, et davantage dans certains cas. Je puis citer par exemple le rapport d'un important comité consultatif d'experts en drogues analgésiques vendues sans ordonnance. En l'occurrence, nous avons consacré presque une année entière à l'étude des observations et commentaires de l'industrie concernée, à cause des immenses répercussions de ce rapport sur les opérations de cette industrie. Il n'est pas rare du tout que nous accordions des délais de 90 jours pour permettre aux intéressés de nous communiquer des observations de nature plus techniquement complexe.

Lorsque la consultation initiale aboutit à un changement de fonds, nous reprenons alors l'étude de la question au complet, pour repartir du premier point avec une importante version révisée de notre proposition. Ce régime de consultation et d'examen interne prend du temps, mais à notre avis il nous permet à la longue d'aboutir selon toute vraisemblance à des règlements mieux fondés en théorie, techniquement plus applicables et ayant plus de chances d'être acceptés par les groupes qu'ils visent.

Une autre suggestion dont j'ai pris acte concerne la participation de groupes intéressés de citoyens au processus fédéral de la réglementation, en encourageant cette participation par l'octroi de fonds ou autre forme d'aide. Nous sommes en faveur de cette suggestion. Souvent il est difficile de réunir des groupes de citoyens intéressés qui représentent vraiment des fractions importantes du public. Dans le domaine de la consommation, le problème est particulièrement aigu. Nous avons eu, par exemple, des relations excellentes et suivies avec l'Association des consommateurs du Canada, mais il serait faux de croire que cette association est l'unique représentant des consommateurs; en fait elle a tendance à représenter un groupe plutôt choisi de consommateurs.

Le président: Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet?

Dr Morrison: L'Association des consommateurs, du moins dans notre optique—et elle peut contester ce point de vue si elle désire—est un groupement qui représente surtout des personnes de la classe moyenne, raisonnablement bien instruites, et au courant d'un bon nombre des problèmes du consommateur. Mais nous nous soucions des consommateurs peu instruits, qui appartiennent à la classe des gagne-petit, qui vivent à l'intérieur de groupes ethniques minoritaires, qui ignorent ce genre de processus qui ne savent pas comment y prendre part ou qui n'ont pas d'argent pour le faire. En toute franchise, nous n'avons pas trouvé de rouage qui permettrait de résoudre adéquatement le véritable problème de ces gens.

[Texte]

The Chairman: What are some of the searches you have undertaken to look for it?

Dr. Morrison: We have thought, for example, about having some increased involvement of our regional education consultants in getting together at the very low grass roots level with community groups. I think primarily, for example, of groups of immigrant women who would have concerns, if they were articulated to them properly, and we have had some limited success in that area, but it is not one which we have been able to . . .

The Chairman: Which consumer groups have you dealt with? The Consumers' Association of Canada . . .

Dr. Morrison: That is the primary and major organized group, but we have tried to deal at the community level with groups primarily of housewives. We have not done it very well.

The Chairman: And you search these groups out and try to put them together yourself?

Dr. Morrison: Yes.

The Chairman: It is your initiatives which spawns these groups.

Dr. Morrison: Yes, yes.

The Chairman: Are there any other provincial or federal consumers' groups you have dealt with in the formulation of standards?

Dr. Morrison: We have dealt more extensively in Quebec than in others with some of the consumer groups. The Quebec Association, I think, of Professional Women, for example, is one which we have dealt with. Again, it is a rather elitist kind of group.

The Chairman: Does your department provide any funding for these groups?

Dr. Morrison: I should mention to you that we have recently established terms of reference for expert advisory committees with whom we interact very closely because of the nature of the scientific and technical complexity in the areas we are involved with. We often need expert advisory groups. Traditionally, those have been academic positions or scientists. We believe we need to expand the composition of those expert advisory committees to include a consumer representation. We believe that, under those circumstances, we would, of course, carry out the normal procedures of providing travel and per diem expenses so that consumer representation can be achieved on those groups.

The Chairman: Does the CAC respond to every one of your trade letters regarding new standards?

[Traduction]

Nous cherchons des moyens à mettre à leur disposition, et je serais trop heureux de pouvoir vous dire que nous savons comment nous y prendre . . .

• 1015

Le président: Quel genre de recherches avez-vous entreprises pour trouver les moyens nécessaires à la participation de cette catégorie de citoyens?

Dr. Morrison: Nous avons songé, notamment, à accroître l'intervention de nos consultants régionaux en éducation, qui pourraient se réunir avec les groupes communautaires en question, de façon à les rejoignant pour ainsi dire à la base. Par exemple, nous avons songé avant tout aux groupes d'immigrantes, à qui une information appropriée pourrait être dispensée, et nous avons connu un certain succès dans ce secteur, mais pas au point de réussir à . . .

Le président: A quels groupes de consommateurs vous êtes-vous adressés? L'Association des Consommateurs du Canada . . .

Dr. Morrison: Cette association forme le principal groupe organisé de consommateurs, mais nous avons tenté de joindre, au niveau communautaire, les groupes primordialement composés de ménagères. Cet effort a été très fructueux.

Le président: Vous vous mettez à la recherche de ces groupes et vous tentez de les réunir vous-mêmes?

Dr. Morrison: Oui.

Le président: Ce sont vos initiatives qui engendrent la formation de ces groupes.

Dr. Morrison: Oui, en effet.

Le président: Avez-vous traité à l'échelle fédérale ou provinciale, avec d'autres groupes de consommateurs en ce qui concerne la formulation des normes?

Dr. Morrison: Nous avons déployé des efforts plus intensifs dans le Québec qu'ailleurs, auprès de quelques-uns des groupes de consommateurs. Sauf erreur, nous avons pris contact avec l'Association des Femmes professionnelles du Québec, mais là encore il s'agit d'un groupe plutôt élitiste.

Le président: Votre Ministère fournit-il des fonds à ces groupes?

Dr. Morrison: Permettez-moi de vous signaler que nous avons récemment établi un mandat pour des comités de consultants avec lesquels nous interagissons très étroitement, en raison de la complexité scientifique et technique des domaines qui nous préoccupent. Nous avons souvent besoin de groupes consultatifs de spécialistes. Jusqu'ici, il s'agissait de postes confiés à des scientifiques ou à des personnes de formation universitaire. A notre avis, il convient d'élargir la composition de ces comités consultatifs de manière à y inclure des représentants du consommateur. A cette fin, sans doute appliquerons-nous le régime normal d'indemnités de déplacement et d'allocations journalières de subsistance, afin d'attirer des représentants du consommateur au sein de ces groupes consultatifs.

Le président: L'Association des consommateurs du Canada répond-elle à chacune de vos lettres concernant l'établissement de nouvelles normes?

[Text]

Dr. Morrison: No, they do not respond to most of them.

The Chairman: What percentage would they respond to?

Dr. Morrison: I would say less than 5 per cent.

The Chairman: So you do feel that consumers are under-represented . . .

Dr. Morrison: Yes.

The Chairman: . . . in this consultation process?

Dr. Morrison: Yes, they are, for a number of reasons. First of all, they are not very well organized; second, they do not understand the technical complexities of what is going on and they feel very much overwhelmed in a group where everybody else is a physician or a PhD or something else.

The Chairman: You feel the need, then, for government intervention to help spawn consumer groups?

Dr. Morrison: Yes, I do.

The Chairman: Would you recommend financing from your department or from some other department for it, some other means?

Dr. Morrison: I think it would be nice to say that somebody else should find the money, but I think the involvement of consumers will be so much tailored to the individual needs of departments that the departments would have to have a close involvement with the whole funding process.

The Chairman: Do you have any idea as to how much it would cost to get the type of representation you say we need for your department?

Dr. Morrison: I can only guess that it might cost \$100,000 a year or something like that, and that is just a ballpark guess.

The Chairman: So that is peanuts in terms of your overall budget?

Dr. Morrison: It is not very much money in terms of the overall. One of the difficulties is—and our U.S. compatriots who have had more experience in trying to get consumer consultation have found—that often you end up with what is really token representation; they come and they sit and they go away, but they do not really contribute. Often they are overwhelmed by the technical expertise, by the technical jargon, by the credentials of the people around them, and some way has to be found to identify people who are knowledgeable and who can stand up to the arguments of others, who can represent consumers.

The Chairman: Would you advocate a permanent consumers' advocate in your department?

[Translation]

Dr. Morrison: Non, elle s'abstient de répondre à la plupart de ces lettres.

Le président: Dans quelle proportion diriez-vous qu'elle y répond?

Dr. Morrison: Dans une proportion inférieure à 5 p. 100, je crois.

Le président: Ainsi, vous estimez que des consommateurs sont sous-représentés . . .

Dr. Morrison: En effet.

Le président: . . . dans ce processus de consultation?

Dr. Morrison: Oui, ils sont effectivement sous-représentés pour un certain nombre de raisons. En premier lieu, on peut dire qu'ils ne sont pas très bien organisés; deuxièmement, ils ne comprennent pas les complexités techniques du sujet étudié, et ils se sentent totalement dépassés dans un groupe où chacun est soit un médecin, soit un docteur en sciences, ou autre spécialiste.

Le président: Vous avez donc le sentiment que l'État devrait intervenir pour aider à créer des groupes de consommateurs?

Dr. Morrison: Oui, c'est là mon avis.

Le président: Recommanderiez-vous que votre Ministère ou un autre service de l'État fournisse à cette fin les fonds ou quelque autres moyens?

Dr. Morrison: Ce serait sans doute bien que quelqu'un d'autre trouve l'argent nécessaire, mais je crois que la participation des consommateurs serait alors une participation «étroitement taillée» à la mesure des besoins des ministères qui fourniraient les fonds; il faudrait plutôt que tous les ministères prennent étroitement part à l'ensemble du processus de financement requis.

Le président: Pourriez-vous nous donner une idée de la somme qu'il faudrait pour obtenir le genre de représentation dont votre Ministère estime avoir besoin?

Dr. Morrison: Peut-être \$100,000 par année, mais ce n'est là qu'une estimation d'amateur, si je puis dire.

Le président: Ce ne serait donc que des miettes par rapport à votre budget global?

Dr. Morrison: Ce n'est pas vraiment une grosse somme en regard du budget général. Mais l'une des difficultés qui se posent—et nos voisins des États-Unis qui ont plus d'expérience que nous dans le domaine de la consultation avec les consommateurs, ont constaté que souvent la représentation obtenue n'est que symbolique; les personnes viennent aux séances, puis se retirent; elles n'y fournissent aucun apport réel. Bien des fois elles se sentent écrasées par la compétence technique du groupe, déroutées par le jargon technique, paralysées par le prestige des spécialistes qui les entourent, de sorte qu'il faut trouver un moyen d'identifier les individus capables de prendre la parole au nom du consommateur moyen pour répondre aux arguments des autres et vraiment représenter les consommateurs comme tels.

Le président: Préconiseriez-vous la présence permanente, dans votre Ministère, d'un avocat des consommateurs?

[Texte]

• 1020

Dr. Morrison: I would doubt that that would be a useful thing.

The Chairman: Why? It would combine the technical expertise; it would have the funding; it would have a permanent status and it would be totally plugged in to what you are doing.

Dr. Morrison: The trouble with permanent status is that it is very difficult for anybody who is permanent not to end up being a constituent of one or more of the special interests. I think it is very easy for regulators, for example, to become the captains of the regulated industry; to become too close to those whom they regulate. I think that if you have a permanent consumer representative, he or she could very easily be seduced to become *de facto*, a part of either the government camp or the industry camp, and I think the maintenance of their independence would be hard to ensure.

The Chairman: What would you think about your department making a grant of \$100,000 a year to the CAC, solely for the purpose of representing consumer interests?

Dr. Morrison: Well this has, of course, been attempted in terms of Consumer Affairs providing funding to consumers' associations for various representational roles. I am not sure, and you would need to discuss that with officials from Consumer and Corporate Affairs, but I have the feeling that that has not been a totally happy kind of experience.

The Chairman: If it has not been totally happy, what are some of the complaints?

Dr. Morrison: One of the problems is the lack of expertise on the part of the consumer representatives so that they can meaningfully get into the dialogue.

The Chairman: Well, if they had \$100,000 from you, earmarked only for your department, could they not get that expertise on a permanent or a consulting basis?

Dr. Morrison: It would be advisable to go on a consulting basis, I think. Under those circumstances, they could perhaps utilize academics across the country who have sufficient expertise to cut into the technical discussions and make some sense about them.

The Chairman: So, you would not be adverse to a . . .

Dr. Morrison: No, I would not be.

The Chairman: . . . recommendation by us that . . .

Dr. Morrison: No, I would not.

The Chairman: . . . Health and Welfare devote \$100,000 . . . ? Would that be the best proposal we could come up with, that you earmark \$100,000 to the CAC solely for representations with respect to your department?

Dr. Morrison: I would think that it might not be tied totally to CAC, but that we earmark a certain sum of money to put in place more formal mechanisms to increase consumer involve-

[Traduction]

Dr Morrison: Je doute que ce serait utile.

Le président: Pourquoi? Cette charge combinerait les compétences techniques, elle s'accompagnerait des fonds nécessaires, elle aurait un statut permanent et elle serait parfaitement intégrée à votre travail.

Dr Morrison: Le problème c'est qu'il serait très difficile pour quiconque aurait une situation permanente de ne pas devenir porte-parole d'un ou plusieurs groupements d'intérêts spéciaux. Je crois qu'il peut être très facile pour les personnes chargées de la réglementation, par exemple, de s'assimiler à l'industrie réglementée, de s'associer de trop près aux entreprises qu'elles réglementent. Je crois que, si l'on créait une charge permanente de représentant des consommateurs, le ou la titulaire pourrait très facilement être attiré(e) dans le camp du gouvernement ou dans le camp de l'industrie, et je crois qu'il serait difficile de garantir son indépendance.

Le président: Que penseriez-vous du versement, par votre Ministère, d'une subvention de \$100,000 par année à l'ACC, simplement pour qu'elle défende les intérêts des consommateurs?

Dr Morrison: Ce procédé a évidemment été tenté; le ministère de la Consommation a versé des fonds à des associations de consommateurs pour qu'elles puissent assumer divers rôles de représentation. J'ai l'impression, bien que je n'en sois pas certain (il faudrait en discuter avec des dirigeants du ministère de la Consommation et des Corporations), que ces tentatives n'ont pas connu un succès éclatant.

Le président: Si vous dites que les expériences tentées n'ont pas été entièrement satisfaisantes, quelles ont été les plaintes formulées?

Dr Morrison: Un des problèmes est que les représentants des consommateurs n'ont pas les connaissances et l'expérience voulues pour soutenir un dialogue valable.

Le président: Eh bien, s'ils recevaient de vous \$100,000, qui seraient affectés exclusivement aux échanges avec votre Ministère, ne pourraient-ils pas retenir les services de spécialistes, à titre d'employés permanents ou de conseils?

Dr Morrison: Je crois qu'il conviendrait de s'en tenir aux conseils. Dans de telles circonstances, il pourrait s'agir d'universitaires d'un peu partout au pays, qui ont suffisamment de connaissances pour intervenir dans les discussions techniques et y comprendre quelque chose.

Le président: Ainsi, vous ne seriez pas opposé à . . .

Dr Morrison: Non, je ne le serais pas.

Le président: . . . notre recommandation voulant que . . .

Dr Morrison: Non.

Le président: . . . Santé et Bien-être y consacre \$100,000 . . . ? Serait-ce la meilleure proposition que nous puissions formuler, que vous accordiez \$100,000 à l'ACC à la condition qu'elle les consacre exclusivement aux échanges avec votre Ministère?

Dr Morrison: Je crois qu'on pourrait ne pas s'engager uniquement envers l'ACC; on pourrait plutôt affecter un certain montant d'argent à la création de mécanismes plus con-

[Text]

ment in the consultative process. It may be that CAC is not the only way in which consumers should be involved, because CAC does tend to reflect middle-class values and middle-class articulate people. I do not think that . . .

The Chairman: But with the caveat that CAC get other people involved and represent these other interests.

Dr. Morrison: If that caveat was strong enough and they did not just draw upon more middle-class values and more middle-class people. I worry more about the immigrant family in the east end of Montreal or in Toronto who does not have very many people who talk for them.

Mr. Berger: Mr. Chairman, seeing that I represent a riding in the east end of Montreal which has some immigrants in it, and I was wondering, you talk about the need for expertise, but would it be . . . We have a feeling sometimes that MP's are the greatest unused resource in Canada. I was wondering, I know you need expertise, but would it not be a thought to perhaps organize—even if only for information—seminars with the opportunity to get some sort of feedback from the unwashed public, basically, through the auspices of members of Parliament? What would that kind of an idea be like?

Dr. Morrison: There is no question that members of Parliament are hardly ever utilized, at least in the technical areas that we are involved with. I have been involved with defending the estimates of my branch for some time, and the really significant questions are almost never asked. The ones which are asked tend to be those which happen to be topical from that day or the day before. I think that an opportunity to question departments and to question the way in which the public's money is spent is often lost because of a lack of expertise about where the questions should be asked on the part of members of Parliament. A more informed Parliament would be a more effective bureaucracy.

• 1025

Mr. Berger: There are certain handicaps with the present committee structure which we are well aware of and which we are trying to come to grips with, but I am thinking more on the lines of . . . I see, for example, under the Health Protection Branch, you deal with cosmetic regulations, the Food and Drugs Act, the Narcotic Control Act, regulations and so forth. I happen to have in my constituency a group which is very active with youth and with trying to solve problems with juvenile delinquency and so forth, and there are a lot of Greek and Portuguese kids and black kids living in the area. Would it be a benefit to you and your regulation-making process, for example, to meet a group of those kids, you know, on a weekend . . .

Dr. Morrison: It would be of great value to us, sir. It would be a really significant . . .

[Translation]

ventionnels, en vue d'accroître la participation des consommateurs au processus de consultation. L'ACC ne devrait peut-être pas devenir l'unique moyen de participation des consommateurs, car elle a tendance à refléter des valeurs de la classe moyenne et à réunir des citoyens de la classe moyenne qui ont de la facilité à s'exprimer. Je ne crois pas que . . .

Le président: Mais on poserait comme condition que l'ACC fasse participer d'autres personnes et représente d'autres intérêts.

Dr. Morrison: Si cette condition était imposée avec suffisamment de force et que l'Association ne se contentât pas de puiser d'autres valeurs de la classe moyenne et de recruter d'autres représentants de la classe moyenne. Je m'inquiète davantage des familles d'immigrants de l'est de Montréal et de Toronto, qui n'ont guère l'occasion de se faire entendre.

M. Berger: Monsieur le président, comme je représente une circonscription de l'est de Montréal où habitent un certain nombre d'immigrants, je me demandais . . . vous avez parlé du besoin de personnes compétentes, mais serait-ce . . . Nous avons parfois l'impression que les députés sont la ressource la plus négligée du Canada, et je me demandais . . . je sais que vous avez besoin de personnes compétentes, mais ne serait-il pas possible d'organiser—ne serait-ce que pour l'information—des colloques qui permettraient de sonder en quelque sorte l'opinion du public défavorisé, essentiellement sous les auspices de députés? Qu'en vaut l'idée?

Dr. Morrison: Il est vrai que nous ne faisons à peu près jamais appel aux services des députés, du moins dans les domaines techniques qui nous intéressent. Je m'occupe de défendre les prévisions budgétaires de ma Direction depuis quelque temps déjà, et je constate que l'on ne pose presque jamais les questions qui ont vraiment de l'importance. On tend à poser des questions qui sont tout simplement d'actualité ce jour-là ou qui l'étaient la veille. J'estime que les députés ratent souvent l'occasion d'interroger les ministères et de mettre en question la façon dont sont dépensés les deniers publics, parce qu'ils ignorent à qui poser les questions. Si les parlementaires étaient plus informés, l'administration gouvernementale serait plus efficace.

M. Berger: L'organisation actuelle du comité présente certaines lacunes. Nous en sommes bien conscients et nous essayons de les combler, mais je songe davantage à . . . Je constate, par exemple, que votre Direction générale de la protection de la santé est chargée d'appliquer le Règlement sur les cosmétiques, la Loi des aliments et drogues, la Loi et le Règlement sur les stupéfiants, et ainsi de suite. Or, il se trouve dans ma circonscription un groupe qui s'occupe très activement des jeunes et qui essaie de résoudre des problèmes de délinquance juvénile et ainsi de suite; c'est un secteur où vivent beaucoup de jeunes Grecs, Portugais et Noirs. Pourrait-il être utile, à vous et à votre organisme de réglementation, par exemple, de rencontrer un groupe de ces jeunes, vous savez, une fin de semaine?

Dr. Morrison: Cela nous serait très utile, monsieur. Ce serait très important . . .

[Texte]

Mr. Berger: ... in a local high school or local community centre and talk with them or ... ?

Dr. Morrison: It would be of great value to us because the values and concerns of those kinds of people are only imperfectly fed through the system. We just do not hear about those as much as we do about those people who write letters and who are college graduates and who are articulate about expressing themselves. Those are the people who are under-represented in the whole process, and there really needs to be developed a series of mechanisms. No one way is the right way to do it.

Mr. Berger: Right.

Dr. Morrison: But a series of mechanisms is needed to ensure that the concerns, needs and wishes of those people are taken into account in setting up government regulations.

Mr. Berger: It would seem to me that it would be fairly, you know, as I say, through the auspices of an MP it would seem, who is aware of these kinds of groups ...

Dr. Morrison: Absolutely.

Mr. Berger: ... in his constituency and knows who to go to, it would seem to me fairly easy to set something like that up, and at the minimum cost really.

Dr. Morrison: And that is a very good mechanism because it is one which already exists and one which they know about and one which can easily marshal community resources in a way which we cannot and which we probably should not be able to either, if you worry about balances of power.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Yes, Doctor Morrison, just a few quick questions getting back to the question of funding. This suggested proposal for travel and per diems for the expert committee, advisory committees. How much has the department budgeted for this travel and per diem system?

Dr. Morrison: The normal amount of travel and per diem which is involved is set by—normal per diem—is set by Treasury Board.

Mr. Milligan: But you must have budgeted in advance a certain amount of money.

Dr. Morrison: I do not have that figure off the top of my head. We are prepared to pay whatever is required, but again, the kind of input which we are likely to get from that system is only partially representative of consumers.

Mr. Milligan: I see. But this per diem would apply not only to ... this applies to all committee members and consultants, consumer or not.

Dr. Morrison: Yes, that is right. That is exactly it.

Mr. Milligan: In effect, you are subsidizing the participation of the private sector in your advisory committees.

Dr. Morrison: Yes, we are.

[Traduction]

M. Berger: ... dans un Cégep ou un centre communautaire local ... pour parler avec eux ou ... ?

D^r Morrison: Une telle rencontre nous serait très utile, puisque les valeurs et les préoccupations de ce genre de personnes interviennent insuffisamment dans le système. Nous n'entendons tout simplement pas parler de ces jeunes autant que nous entendons parler des jeunes qui écrivent des lettres, qui ont fait leurs études collégiales et qui peuvent s'exprimer avec facilité. Ils sont sous-représentés dans l'ensemble du processus, et il faudrait vraiment mettre au point une série de mécanismes pour y remédier. Il n'y a pas de solution unique.

M. Berger: Vous avez raison.

D^r Morrison: Il faudrait une série de mécanismes pour garantir qu'il soit tenu compte des préoccupations, des besoins et des souhaits de ces personnes dans l'élaboration de règlements gouvernementaux.

M. Berger: Il me semble qu'il serait assez ... , vous savez, c'est comme je dis, ... si cela était organisé sous les auspices d'un député qui connaît ces genres de groupes ...

D^r Morrison: Absolument.

M. Berger: ... dans sa circonscription et qui sait qui aller voir. Il me paraît assez facile d'organiser quelque chose du genre, et ce, à un coût minimal.

D^r Morrison: Et c'est une très bonne solution, puisque le mécanisme existe déjà; il est connu des jeunes et il permet facilement d'organiser les ressources communautaires d'une manière qui nous est impossible et qui devrait probablement nous être impossible de toute façon, question d'assurer une balance des pouvoirs.

Le président: M. Milligan.

M. Milligan: Oui, docteur Morrison. J'aurais seulement quelques brèves questions qui nous ramènent au sujet du financement, de la proposition concernant les frais de déplacement et les indemnités quotidiennes des membres du comité d'experts et des comités consultatifs. Combien le Ministère a-t-il prévu à son budget pour ces frais de déplacement et ces indemnités quotidiennes?

D^r Morrison: Le montant normal des frais de déplacement et des indemnités quotidiennes en cause est fixé par le Conseil du Trésor.

M. Milligan: Mais, vous avez dû prévoir d'avance une certaine somme d'argent au budget.

D^r Morrison: Je ne connais pas le chiffre par cœur. Nous sommes prêts à payer tout ce qu'il faudra, mais, là encore, j'aimerais signaler que le genre d'opinion que nous risquons de recueillir grâce à ce système reflète seulement en partie l'opinion des consommateurs.

M. Milligan: Je vois, mais cette indemnité quotidienne ne vaudrait non seulement pour ... elle vaut pour tous les membres et conseillers des comités, qu'ils soient représentants des consommateurs ou non.

D^r Morrison: Oui, c'est vrai. C'est tout à fait vrai.

M. Milligan: En fait, vous subventionnez la participation du secteur privé aux activités de vos comités consultatifs.

D^r Morrison: C'est exact.

[Text]

Mr. Milligan: In the interest of getting input.

Dr. Morrison: We have made the decision that on our expert advisory committees there should be no second-class citizens. Everybody should be recompensed.

Mr. Milligan: Have you addressed the fact that some of the industry associations might be better able, and it might be in their interest to participate without your assistance, and that if you did not provide assistance to them, you could provide more to the consumer interests? Did you assess that problem?

Dr. Morrison: Yes, we did and we reached the cautious decision that in our expert advisory committees, everybody should be treated exactly the same. It was felt that psychologically that sets the committee out on a common course. If you say that some are better than others, that some we will pay the expenses for, others we will not, I think that in effect you are setting up a class system within the expert advisory committee which is not advisable to do.

Mr. Milligan: This proposal for, say, \$100,000 yearly for some consumer group or whatever: assuming no increase in the department's estimates, where would you find this money? Would this be difficult? What would you have to sacrifice?

Dr. Morrison: Something would go. We are very, very, very tight, and I can assure you that we have very great difficulty in carrying out the mandate which Parliament has given to us.

The Chairman: How much would you have to think of stealing?

Dr. Morrison: If \$100,000 is taken from our current operating fund, there will simply be fewer inspections, less analysis, fewer research findings and so on.

• 1030

The Chairman: Mr. Berger mentioned the role of the member of Parliament. Your experience in dealing with parliamentary committees that are reviewing our estimates and everything else has been, well, you have been less than impressed with the quality of questions, the expertise of the parliamentarians in your area.

Dr. Morrison: I regret to have to say that is true, sir, yes.

The Chairman: Would you recommend that committees have permanent staff?

Dr. Morrison: Sure, that is exactly what is needed. An expert committee could really get to the bottom of what the bureaucrats are doing and what they are not doing. I know if I were sitting, you know reincarnated as the staff to a parliamentary committee that was questioning me, and what questions should be asked that would get to the very root of what we are doing, why we are doing it, what our philosophies are,

[Translation]

M. Milligan: Dans le but d'obtenir son apport.

Dr. Morrison: Nous avons décidé qu'il ne devrait pas y avoir de citoyens de deuxième classe au sein de nos comités consultatifs d'experts. Chacun devrait être rétribué.

M. Milligan: Avez-vous déjà envisagé la possibilité que certaines des associations du secteur industriel seraient peut-être plus en mesure et auraient peut-être plus avantage à participer sans votre aide, ainsi que la possibilité qu'il y aurait d'aider davantage les groupes de consommateurs si vous n'accordiez pas une aide au secteur industriel? Avez-vous examiné ce problème?

Dr. Morrison: Oui, nous l'avons examiné et nous avons prudemment conclu que toutes les personnes liées à nos comités consultatifs d'experts devaient être traitées exactement de la même façon. Nous avons estimé que, du point de vue psychologique, un tel régime fournissait un intérêt commun aux membres du comité. Si vous dites que certains sont mieux que d'autres, que nous devrions payer les dépenses de certains, mais pas les dépenses des autres, alors je vous ferai remarquer que, dans les faits, cela équivaldrait à instaurer un système de classes au sein du comité consultatif d'experts, ce qui n'est pas à conseiller.

M. Milligan: J'en reviens à cette proposition d'une subvention de, disons, \$100,000 par année pour certains groupes de consommateurs ou je ne sais quoi: supposons qu'il n'y ait pas d'augmentation des prévisions budgétaires du Ministère, où trouveriez-vous cette somme? Sera-il difficile de la trouver? Que faudra-il sacrifier?

Dr. Morrison: Il faudrait sacrifier quelque chose. Nous sommes très, très, très serrés, et je puis vous assurer que nous avons bien de la difficulté à exécuter le mandat que le Parlement nous a confié.

Le président: Combien vous faudrait-il subtiliser?

Dr. Morrison: Si l'on tirait \$100,000 sur le fonds d'exploitation actuel, il faudrait tout simplement réduire les inspections, les analyses, les recherches, et ainsi de suite.

Le président: M. Berger a mentionné le rôle du député. Quand vous-même avez eu affaire aux comités parlementaires chargés d'examiner nos prévisions budgétaires et tout le reste, eh bien, vous n'avez pas été très impressionné par la qualité des questions ou la compétence des parlementaires dans votre sphère d'activité.

Dr. Morrison: Je regrette d'avoir à le reconnaître, mais c'est vrai.

Le président: Recommanderiez-vous que les comités aient un effectif permanent?

Dr. Morrison: Certainement. C'est justement ce qu'il faudrait. Un comité d'experts pourrait vraiment examiner à fond ce que les bureaucrates font et ne font pas. Je sais que, si je me retrouvais dans l'effectif d'un des comités parlementaires qui m'ont interrogés, je saurais quelles questions poser pour connaître le fin fond et les raisons des agissements des fonction-

[Texte]

what our policies are and why we are not doing this instead of that.

The Chairman: And you are saying that it is unlikely that such information would be volunteered to a committee?

Dr. Morrison: No. As you well know, sir, it is a game of cat and mouse that is played.

The Chairman: Yes, yes. And the mouse usually gets away.

Dr. Morrison: That is right.

The Chairman: Okay, thank you.

Dr. Morrison: Because the cat has no claws.

The Chairman: Yes. Okay.

Dr. Morrison: There is a suggestion, Mr. Chairman, about a freedom of information act. We heartily endorse the notion of a freedom of information act. We believe that that is an essential evolutionary step in the development of better communications. We do believe that there are legitimate concerns on the part of industry that legitimate trade secrets—and not all that industry claims to be trade secrets really are trade secrets—but that legitimate trade secrets be protected, and any freedom of information act must, we think, take that into account. We believe that the current proposals on freedom of information do in fact, take that into account, so there need not be inordinate fears on the part of the private sector that something which they have invested \$50 million in will be given to somebody else without any recompense to them.

Mr. Milligan: Excuse me. Mr. Chairman, Doctor Morrison, a couple of months ago your department was . . . There was a fair amount of press comment on the problem of the department, I think it was suggested, sitting on information regarding dangerous household chemicals—knowing they might be hazardous. They were approved for sale, I gather without restriction, and there was some suggestion that the department had knowledge that there was some hazard or risk involved, and had not made that clear to the public. We have not gone into that or researched that in any great detail.

The Chairman: Are you starting to show your claws there?

Dr. Morrison: I should be delighted to answer that allegation.

Mr. Milligan: Well, if you care to comment, that would be fine. My question was: Do you feel that C-43, the proposed access to information legislation, would make any difference in terms of the ability of the public to gain access to the information possessed by the department on health hazards?

Dr. Morrison: I do not think it will make very much difference at all, Mr. Chairman. I think that the American experience with freedom of information act in that country is very illustrative of reality. In the United States, 85 per cent of requests for information under FOI, are received not from the public, but from lawyers representing third parties who are primarily industrial competitors. A whole industry has sprung up in Washington to serve that very purpose. FOI does not serve the American public nearly so much as it serves a

[Traduction]

naires, leur ligne de pensée, leurs politiques et les raisons pour lesquelles ils font une chose plutôt qu'une autre.

Le président: Et vous prétendez qu'il y aurait peu de chances pour que de tels renseignements soient fournis spontanément à un comité?

D^r Morrison: Non. Comme vous le savez fort bien, monsieur, on joue au chat et à la souris.

Le président: Oui, oui. Et la souris réussit habituellement à se sauver.

D^r Morrison: Exact.

Le président: C'est bien, je vous remercie.

D^r Morrison: C'est parce que le chat n'a pas de griffes.

Le président: Oui. Merci.

D^r Morrison: Monsieur le président, on parle d'adopter une loi sur la liberté d'information. C'est un projet que nous appuyons avec ferveur. Nous estimons qu'il s'agit là d'une étape essentielle du processus évolutif qui doit mener à de meilleures communications. Nous croyons que l'industrie a raison de craindre pour la protection des secrets du métier, bien que ses prétentions quant à ce qui constitue un secret du métier ne soient pas toujours fondées. C'est pourquoi nous sommes d'avis que toute loi sur la liberté d'information devrait en tenir compte. Nous croyons que l'actuel projet de loi sur la liberté d'information en tient effectivement compte; ainsi, le secteur privé n'a pas à redouter outre mesure que soit communiquée à quelqu'un d'autre, sans rétribution, de l'information qui a pu nécessiter un investissement de cinquante millions de dollars.

M. Milligan: Excusez-moi. Monsieur le président, docteur Morrison, il y a quelques mois, votre ministère . . . La presse a longuement parlé du problème de votre ministère. Je crois qu'elle l'accusait de retenir de l'information sur des produits chimiques ménagers, sachant qu'ils pouvaient être dangereux. Le ministère en a approuvé la vente, sans restriction, je suppose, et certains ont prétendu qu'il était au courant de quelque danger ou risque lié à ces produits, mais qu'il n'en a pas clairement informé le public. Nous n'avons pas examiné la question très en détail.

Le président: Commenceriez-vous à montrer vos griffes?

D^r Morrison: Je serais heureux de répondre à cette accusation.

M. Milligan: Eh bien, si vous avez des commentaires à formuler, parfait. Ma question était celle-ci: croyez-vous que le projet de loi C-43 sur l'accès à l'information pourrait faciliter tant soit peu l'accès du public à l'information que détient le ministère sur les dangers pour la santé?

D^r Morrison: Je ne crois pas qu'il changera grand-chose, monsieur le président. Je crois que les résultats obtenus aux États-Unis dans l'application de la *Freedom of Information Act* donnent une très bonne idée de la réalité. En effet, 85 pour cent des demandes d'information formulées dans ce pays en vertu de la loi en question proviennent non pas du public, mais d'avocats représentant des tierces parties, qui sont principalement des concurrents industriels. A Washington, ces demandes d'information sont devenues une industrie en soi. La *Freedom*

[Text]

sophisticated system of industrial espionage on the part of competitors. Everybody in business in Washington recognizes that, at a very, very considerable cost, indeed, to federal government agencies in the U.S.

With respect to the allegations that we were hiding information, we simply were not hiding information at all. We were dealing with a situation in extreme flux, where detailed facts could not be given because we did not have them. We were dealing with a situation which was changing every day and where it was necessary . . . our legal advisers indicated to us to be very, very careful about naming a chemical until we were absolutely certain that our allegations about it could stand up in a court of law, if required. So we have wanted to be very certain that we knew what we were talking about before we started to spout the names of chemicals. When the names are known, the information is made available, and our minister has made such information available as it has become verified, to her provincial colleagues, on two occasions—on three now, with another letter going out.

• 1035

The notion, Mr. Chairman, under Suggestion 5 that there be a special regulatory impact analysis assessing cost-benefits and that distributive effects of the proposal should be prepared, in theory is a good idea; in practice it is much more difficult to carry out than might at first flush seem to be. It is very difficult to assign a value to human life. It is very difficult to carry out accurate predictions of the effects of a preventative program. It is very difficult indeed to assess the economic impact of what we will do. There is a considerable ripple effect which goes beyond the initial action. Effects on human health may only be seen downstream 10, 15 or 20 years hence. They may be obscured in the great mass of background morbidity.

For example, if we have a chemical which increased the incidence of lung cancer by five per cent, it would be very difficult with the epidemiological tools available to us to determine whether it had any impact at all, because the impact of five per cent would be lost against the great background of lung cancer caused from cigarette smoking. So, we have real limitations in terms of the tools available to us to predict health effects, and real limitations in terms of accurately predicting the cost of the human life and the amount of productivity that was lost by given debilitation circumstances. Nonetheless, it is a good idea to try as best you can to quantify the impact of what you are doing.

The Chairman: If you cannot quantify, just state the perceived hazards.

Dr. Morrison: That is exactly the situation which we do now.

The Chairman: Even above putting a dollar value.

[Translation]

of Information Act ne sert pas tant les intérêts du public américain que les intérêts d'un fin système d'espionnage industriel entre concurrents. Tous les gens du milieu, à Washington, reconnaissent que c'est le cas et qu'il en coûte très très cher aux organismes fédéraux des États-Unis.

Pour ce qui est des accusations selon lesquelles nous dissimulions de l'information, je puis dire que c'est tout à fait faux. Nous nous trouvions face à une situation qui changeait continuellement; nous ne pouvions présenter des faits détaillés, parce que nous ne les connaissions pas. La situation changeait chaque jour, et il fallait . . . nos conseillers juridiques nous avaient avertis de faire preuve d'une extrême prudence avant de nommer un produit chimique, d'attendre d'être absolument certains de pouvoir appuyer devant un tribunal, au besoin, toutes allégations le concernant. Ainsi, nous voulions être absolument certains de notre affaire avant de commencer à débiter les noms de produits chimiques. Quand les soupçons sont confirmés, l'information concernant ces produits est diffusée. Notre Ministre a communiqué de l'information du genre à ses collègues provinciaux à deux occasions, après avoir obtenu confirmation des faits . . . on peut dire à trois occasions, maintenant, puis-qu'une autre lettre sera expédiée sous peu.

L'idée énoncée à la proposition 5, monsieur le président, de faire une analyse spéciale de l'incidence du règlement pour en établir le coût et les avantages, ainsi que les répercussions de la proposition, est bonne en théorie; en pratique, sa mise à exécution est beaucoup plus difficile qu'elle ne semble à première vue. Il est très difficile de fixer le prix de la vie humaine. Il est très difficile de prévoir avec précision les conséquences d'un programme de prévention. De fait, il est très difficile d'évaluer l'incidence économique de ce que nous allons faire. L'effet d'entraînement est considérable par rapport à l'action elle-même. Les conséquences sur la santé des personnes ne peuvent être évaluées que 10, 15 ou 20 ans plus tard. Elles peuvent être impossibles à déceler dans l'ensemble de la morbidité.

Par exemple, si un produit chimique a accru la fréquence du cancer du poumon de cinq pour cent, il serait très difficile, avec les outils épidémiologiques dont nous disposons, de déterminer s'il a eu la moindre incidence parce que la hausse de cinq pour cent serait minime par rapport au nombre considérable de cancers du poumon causés par l'usage de la cigarette. Nos moyens sont vraiment limités en ce qui concerne les outils dont nous disposons pour prévoir les effets sur la santé. Nos moyens sont également très limités en ce qui a trait à l'évaluation exacte du coût en vies humaines et de la perte de productivité imputables à des facteurs d'affaiblissement. Néanmoins, il est bon d'essayer de mesurer les conséquences de ses actions le mieux possible.

Le président: Si vous ne pouvez pas les mesurer, exposez seulement les risques que vous constatez.

Dr. Morrison: C'est exactement la situation que nous connaissons.

Le président: Même avant de connaître les données financières.

[Texte]

Dr. Morrison: We have not yet carried out a formal SEIA analysis. Most of our proposals are less than the ten million dollar cut-off, but we believe we can provide the essence of that by a careful assessment of what we think the effects are likely to be in a narrative way.

The Chairman: And you could do it in one or two pages, too.

Dr. Morrison: That is exactly right. That is what we try to do and we think that the two or three hundred thousand dollars required for a formal SEIA is often not going to be supported by the results that come out of it.

The Chairman: Thank you.

Dr. Morrison: The notion of sunset legislation is mentioned, currently a popular idea that involves the demise of a regulatory agency if its existence is not expressly re-authorized by Congress or Parliament. We think that an approach which might be of some value there would be to put a finite length of time on regulations, so that a given regulation might be in effect only for five or ten years and would have to be re-appraised in a formal way. The continued need for it might then be assessed. Any modifications to it might then be required, or else it would be dropped. We think that sunset regulations might have some significant value because they would force a continuing review of the regulatory package by the regulating agency.

The Chairman: In a way that you are now already doing with your internal . . . ?

Dr. Morrison: Well, we think we are, but we believe that this could be made even more orderly and more routine if there were knowledge that five years downstream this thing will have to be looked at in a formal kind of way. We think we are doing that, but we believe that a lot of other areas of government may not be.

The Chairman: You advocate sunset to trigger a review?

Dr. Morrison: That is exactly right.

Mr. Berger: Basically, a mandatory review . . . would the regulations actually come to . . . I see on the bottom of page 8, the regulations would have finite life, so they would come to an end unless they were reviewed. Correct?

Dr. Morrison: That is right; at a specified time towards the expiry date of the regulation, a mandatory review would be required.

Mr. Berger: I suppose in certain cases the review could just become a pro forma review of . . . Some people are concerned that this review would result in a backlog of work and they would then go through the motions of undertaking a review to pass it in order to extend the life of the regulation, I suppose.

Dr. Morrison: Of course, that is always a problem and always a possibility. In the long run, it is only if the bureaucracy is committed that the thing will work. If the regulatory agency does not have built into its own kind of ethic the notion

[Traduction]

Dr. Morrison: Nous n'avons pas encore fait une évaluation des incidences socio-économiques en bonne et due forme. La plupart de nos propositions ne dépassent pas la limite de dix millions de dollars mais nous sommes d'avis que nous pouvons en fournir l'essentiel au moyen d'une évaluation soignée des incidences probables, selon nous, sous une forme narrative.

Le président: Et vous pourriez le faire en une ou deux pages.

Dr. Morrison: Tout à fait juste. C'est ce que nous essayons de faire, et nous croyons que les frais de deux ou trois cent mille dollars qu'il faut engager dans une E.I.S.E. en bonne et due forme souvent ne sont pas justifiés par les résultats obtenus.

Le président: Merci.

Dr. Morrison: On a mentionné le concept de la législation de temporisation. C'est une idée populaire selon laquelle un organisme de réglementation cesse d'exister si sa reconduction n'est pas expressément autorisée par le Congrès ou le Parlement. Nous sommes d'avis qu'une façon de procéder qui pourrait avoir du mérite consisterait à fixer une limite à la durée d'application d'un règlement. Un règlement pourrait ne rester en vigueur que cinq ou dix ans et faire l'objet d'un réexamen en bonne et due forme afin de vérifier s'il est encore utile. Il faudrait alors y apporter les modifications nécessaires sinon il cesserait d'être en vigueur. Nous croyons que la réglementation de temporisation pourrait avoir beaucoup de mérite parce qu'elle obligerait l'organisme de réglementation à réévaluer constamment les règlements.

Le président: Comme vous le faites déjà chez vous?

Dr. Morrison: Nous croyons le faire, mais nous estimons que cela pourrait être fait d'une façon plus méthodique et régulière si l'on savait que dans cinq ans il faudrait faire un réexamen plus ou moins officiel. Nous pensons que nous le faisons mais nous sommes d'avis que beaucoup de services du gouvernement ne le font peut-être pas.

Le président: Vous soutenez que la législation de temporisation pourrait provoquer un réexamen?

Dr. Morrison: Précisément.

M. Berger: Essentiellement, une étude obligatoire . . . le règlement cesserait d'être . . . je lis à fin de la page 8, le règlement aurait une durée limitée de sorte qu'il cesserait d'être en vigueur à moins d'avoir fait l'objet d'un réexamen. Exact?

Dr. Morrison: C'est exact. Faudrait faire un réexamen obligatoire à une date donnée à l'approche de l'expiration du règlement.

M. Berger: Je suppose que dans certains cas le réexamen pourrait devenir un simple réexamen simulé . . . Certaines personnes craignent que ce réexamen ne produise un arriéré de travail. Elles n'entreprendraient un réexamen que dans le seul but d'obtenir la reconduction du règlement, je suppose.

Dr. Morrison: Naturellement, ce problème se pose toujours. C'est toujours une possibilité. A longue, le succès ne peut être assuré que si les bureaucrates y croient. Si l'organisme de réglementation ne se fait pas une obligation morale de faire un réexamen véritable, celui-ci ne sera qu'un travail fictif.

[Text]

that this must be a real review, it will just become a kind of paper exercise.

Mr. Berger: You are not concerned about the backlog that that type of a provision could . . .

• 1040

Dr. Morrison: I am not concerned for my own agency, because it seems to me you must clean your regulations out, get rid of the things that do not matter any longer, change those which need to be changed, make certain that what you have is really sharp and useful, and you must do that on a regular kind of basis.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Milligan: Doctor Morrison, you have not commented on the internal evaluations, in particular the suggestion the committee was directing its attention to regarding the fuller evaluation system under the office of the Comptroller General. Your department, obviously, is subject to that system and it should be down the road. I am not certain what status you have in terms of your system being approved by the OCG. Are you not satisfied that all your regulatory legislation and statutes would be subject to periodic evaluation under that system?

Dr. Morrison: In theory they would. In practice, the system is still so in need in almost all departments of full development. It would be difficult to predict whether the evaluation would extend to that level or whether it would be at a much more superficial level.

Mr. Berger: May I put a question on that, Mr. Chairman? I have sat on the Public Accounts Committee and Miscellaneous Estimates Committee, and they have discussed this program evaluation, but how does this relate to the general type of review that you are talking about—leaning out things and sharpening your regulations and so forth? Do you regard this as something externally that has been imposed upon you, or do you endorse it or embrace it and regard it as part of your internal procedures? How does it work?

Dr. Morrison: We endorse it. We think it to be absolutely essential if . . .

Mr. Berger: You do not do two things though. You just integrate it with, I imagine, the other stuff.

Dr. Morrison: That is exactly right. Yes, sir, that is correct.

Mr. Berger: But, yet you did say in answer to Mr. Milligan that there is a certain vagueness, did you say, or there are certain . . . ?

Dr. Morrison: Well, the OCG system is still being developed. Whether it will work, and the extent to which it will really cut into the work of the departments and force an evaluation or substantiate existing evaluations, is still not totally clear. The idea that there be periodic evaluations and that managers within government be required to evaluate what they do and be held accountable for the way in which they organize and manage the resources made available to them—no one can argue that is an excellent idea, but how that principle will get expressed in practice, how the system will

[Translation]

M. Berger: Vous n'êtes pas inquiet du retard que ce type de disposition pourrait . . .

D^r Morrison: Je ne suis pas inquiet pour l'organisme auquel j'appartiens parce qu'à mon sens nous devons expurger les règlements, supprimer ce qui n'est plus pertinent, modifier au besoin, faire en sorte qu'ils soient précis et utiles, et il faut faire tout cela de façon régulière.

M. Berger: Merci.

M. Milligan: Docteur Morrison, vous n'avez pas fait de remarques au sujet des évaluations internes, en particulier au sujet de la suggestion selon laquelle le comité devrait s'arrêter au système global d'évaluation du Bureau du contrôleur général. Il est manifeste que votre ministère est assujéti à ce système, et il doit l'être tôt ou tard. Je ne suis pas sûr de votre situation relativement à l'approbation de votre système par le Bureau du contrôleur général. N'êtes-vous pas convaincu que toute votre législation et vos règlements seraient soumis à une évaluation périodique en vertu de ce système?

D^r Morrison: Ils le seraient, en théorie. En pratique, le système est encore tellement peu perfectionné dans presque tous les ministères qu'il serait difficile de prédire si l'évaluation atteindrait ce niveau ou resterait à un niveau beaucoup plus superficiel.

M. Berger: Puis-je poser une question à ce sujet, monsieur le Président? J'ai siégé au Comité des comptes publics et au Comité des prévisions budgétaires en général. Leurs débats ont porté sur l'évaluation de ce programme, mais quel est le lien entre celle-ci et le type général de réexamen dont vous parlez, c.-à-d. expurger et préciser les règlements, etc.? Est-ce, à votre avis, une obligation imposée de l'extérieur, ou est-ce que vous l'acceptez ou l'accueillez favorablement, et la considérez comme un élément de vos procédés internes? Quelle est la situation?

D^r Morrison: Nous l'acceptons. Nous sommes d'avis que c'est absolument essentiel.

M. Berger: Il n'y a cependant pas double emploi. Vous l'intégrez simplement à l'autre, je suppose.

D^r Morrison: C'est tout à fait exact. Oui monsieur.

M. Berger: Mais vous avez répondu à M. Milligan qu'il y avait une certaine imprécision, ou avez-vous dit certaines . . . ?

D^r Morrison: Le système du bureau du contrôleur général n'est pas encore au point. Il n'est pas encore tout à fait clair s'il sera efficace, ni dans quelle mesure il fera double emploi avec le travail des ministères et obligera la tenue d'une évaluation ou confirmera les évaluations déjà faites. Personne ne peut nier que l'idée de faire des évaluations périodiques ou d'obliger les gestionnaires publics à évaluer leurs actions et à répondre de la façon dont ils organisent et gèrent les ressources mises à leur disposition, constitue une idée excellente, mais nous ne savons pas comment le principe sera appliqué en pratique,

[Texte]

work or whether it will just become yet another of the evaluative mechanisms that have been proposed over the last fifteen years and then fall dead like they all fell dead, we do not know.

Mr. Berger: Precisely. Does this impose upon you requirements which you feel are unnecessary, or does it impose a strait-jacket which does not allow you to . . . ?

Dr. Morrison: I do not see it as interfering with the way in which we carry out our business at all. I think it is a sensible and reasonable way to . . .

Mr. Berger: Basically, it is just good management.

Dr. Morrison: That is exactly the point. So we do not fear it. We will be glad to see it coming. We are involved with developing our own system. We have been involved for several years prior to the OCG even being thought of, in how best to manage our resources.

Mr. Berger: So, would you say now that you have two systems of management evaluation, or do you have two systems of management practice, or do you co-ordinate . . . ?

Dr. Morrison: No, we have one system which is now in place. We think that with some additions, our system will fit what OCG thinks should be a reasonable system, and then the two will blend into one. So we will end up with a system which satisfies OCG's needs, but more importantly, satisfies our needs.

Mr. Berger: That is right.

Dr. Morrison: Because I am not just interested in providing information to the central agencies. If the system does not work for us, it is not going . . . ?

Mr. Berger: There is that flexibility in there for you. Is there flexibility in it?

Dr. Morrison: We think there is. We do not believe that OCG is imposing on us requirements that are so rigid that we cannot live with them.

Mr. Berger: All right. You mentioned that with certain additions, you can conform to their requirements. What kind of additions are you talking about?

Dr. Morrison: Well, one of the areas where we need to improve and where we are now in the process of improving is to link more closely our program accomplishments with the financial data base, so that we can say more precisely: In order to reach that point, it will cost us this amount of money and it will be spent in the following kinds of ways. We have had excellent financial accounting systems, but they have not been linked to program accomplishment as well as they should. That has been our major weakness.

• 1045

Mr. Berger: Can you give us a specific example of that?

Dr. Morrison: For example, we will have a project, let us say, on nitrosamines in bacon. We need to know not only what

[Traduction]

comment le système fonctionnera ou si ce ne sera qu'un autre mécanisme d'évaluation comme ceux qui ont été proposés au cours des quinze dernières années, et qu'il deviendra ensuite improductif comme tous les autres.

M. Berger: Précisément, est-ce que cela vous impose des exigences que vous estimez inutiles, ou est-ce que cela constitue une camisole de force qui ne vous permet pas . . . ?

Dr. Morrison: A mon avis, cela n'entrave pas notre façon de procéder. Je pense que c'est un moyen judicieux et raisonnable de . . .

M. Berger: Somme toute, c'est une bonne technique de gestion.

Dr. Morrison: C'est juste. C'est pourquoi nous ne le craignons. Nous serons heureux le jour où il sera appliqué. Nous sommes en train de mettre au point notre propre système. Nous y avons travaillé pendant plusieurs années avant que l'on ait même songé à utiliser le Bureau du contrôleur général comme moyen le meilleur pour gérer nos ressources.

M. Berger: Vous affirmez donc que vous utilisez deux systèmes d'évaluation de la gestion ou avez-vous deux systèmes de gestion, ou coordonnez-vous . . . ?

Dr. Morrison: Non, nous n'avons qu'un seul système. Selon nous, grâce à quelques améliorations, notre système correspondra à la conception qu'a le Bureau du contrôleur général d'un système raisonnable, et alors les deux seront fusionnés. Nous disposerons en fin de compte d'un système qui répondra aux besoins du Bureau du contrôleur général mais, ce qui importe encore plus, qui répondra à nos besoins.

M. Berger: C'est exact.

Dr. Morrison: Parce que je ne me préoccupe pas simplement de fournir des renseignements aux organismes centraux. Si le système ne nous satisfait pas, il ne . . . ?

M. Berger: Vous y trouvez de la flexibilité. Est-il flexible?

Dr. Morrison: Nous pensons que oui. Nous ne croyons pas que le Bureau du contrôleur général nous impose des exigences tellement rigides que nous ne puissions nous en accommoder.

M. Berger: Bon. Vous avez dit qu'avec certaines améliorations, vous pourriez vous conformer à leurs exigences. De quel genre d'améliorations parlez-vous?

Dr. Morrison: Il y a un point où nous devons apporter une amélioration et où nous avons commencé à apporter une amélioration. C'est l'établissement d'un rapport plus direct entre l'exécution de notre programme et la base de données financières, de sorte que nous puissions affirmer avec plus de précision: afin d'atteindre tel point, il faudra engager telle dépense, et cette somme sera dépensée de telle ou telle manière. Nous avons eu d'excellents systèmes de comptabilité financière, mais ils n'ont pas été rattachés à la réalisation du programme aussi bien qu'ils auraient pu l'être. Cela fut notre principale faiblesse.

M. Berger: Pouvez-vous nous donner un exemple précis?

Dr. Morrison: Par exemple, nous avons un projet relatif, mettons, aux nitrosamines dans le bacon. Nous voulons savoir

[Text]

our milestones for accomplishment will be—that we will be at this point in 12 months, that point in 18 months and that point in 24 months—but we need also to know that the costs associated with that will be this and that and that. We need to link together more closely our financial accounting systems, which are excellent and which provide precise detail of what we have spent, with what our program accomplishment is so that we can more clearly set priorities and decide on a cost-benefit basis which lines to pursue and which lines not to pursue.

Mr. Berger: What are you trying to do? Are you trying to reduce the number of nitrosamines in bacon?

Dr. Morrison: We surely are, yes.

Mr. Berger: I see. Okay.

Dr. Morrison: But then we have got to say: To do so will cost x dollars and a certain involvement of resources; is that worth it in terms of public health in comparison with another proposal which would cost y dollars, and another commitment of resources? It is lending those two that we have to learn better to do.

Mr. Milligan: Doctor Morrison, just one quick question. Do you think it would be appropriate, perhaps with modifications, to use the OCG program evaluation system as the fundamental, basic mechanism for periodic review of regulations and regulatory statutes? Do you think that would be a good way to go about ensuring that there is a regular, internal review, or do you think it needs another system in addition to, or layered, or ...?

Dr. Morrison: The fewer the systems, in general, the better off we will all be, so if it can be integrated into the OCG system, it should be. I think it probably will be able to be. You have to be a little reluctant, without being cynical, about the OCG system yet; it has not had a chance yet to see what it really will do. If it continues to develop as I think it will, that is a good mechanism, and a periodic review of regulations can be built into that as part of the overall review of programs and progress.

Mr. Milligan: Thank you.

Dr. Morrison: You should not have two systems, because the bureaucracy is already overburdened with too many systems imposed on it. You need one system of management, and regulatory review should be seen as part of the ongoing management of the program; not as something as separate and foreign to it, but as something which you do as part of the regular work of the organization.

The Chairman: Do you have sufficient personnel assigned to carry out the program of the Office of the Comptroller General?

Dr. Morrison: I think we do. We have had some assistance from OCG in terms of providing temporary help to get the systems in place. I do not believe that is going to be ...

The Chairman: We have heard other departments complain that they just do not have the people necessary to do it.

[Translation]

non seulement quelles seront les étapes de l'exécution—nous serons à tel point dans 12 mois, à tel point dans 18 mois et à tel point dans 24 mois—mais nous devons également savoir quel sera le coût pour chaque étape. Nous devons établir un rapport plus direct entre nos systèmes de comptabilité financière, qui sont excellents et qui fournissent des détails précis sur nos dépenses, et l'exécution de notre programme de sorte que nous puissions établir les priorités avec plus de netteté et décider, en fonction du rapport coûts-avantages, quelle ligne de conduite adopter et quelle ligne de conduite abandonner.

M. Berger: Qu'essayez-vous de faire? Essayez-vous de réduire le nombre de nitrosamines dans le bacon?

D^r Morrison: Oui, certainement.

M. Berger: Bien, je comprends.

D^r Morrison: Mais il faut alors se dire: cela nous coûtera tant et demandera l'investissement de tant de ressources. Est-ce avantageux au point de vue de l'hygiène publique, par rapport à une autre proposition qui coûterait tant et demanderait l'engagement de tant de ressources? Nous devons apprendre à mieux combiner ces deux facteurs.

M. Milligan: Docteur Morrison, une seule autre question rapide. Pensez-vous qu'il conviendrait d'utiliser le système d'évaluation des programmes du Bureau du contrôleur général, avec quelques modifications peut-être, comme mécanisme fondamental de réexamen périodique des règlements et des lois? Pensez-vous que ce serait un bon moyen de s'assurer qu'une révision interne soit faite régulièrement, ou pensez-vous qu'il doit être complété par un autre système ou ...?

D^r Morrison: En règle générale, moins il y a de systèmes, mieux ça va pour tous. S'il peut être intégré au système du Bureau du contrôleur général, il doit l'être. A mon avis, il pourra probablement l'être. Il faut cependant encore exprimer des réserves, sans être cynique, à l'égard du système du Bureau du contrôleur général; ce dernier n'a pas encore eu la possibilité de vérifier l'efficacité réelle du système. S'il continue d'évoluer comme je le crois, ce sera un bon mécanisme, et on peut y intégrer une révision périodique des règlements dans le cadre du réexamen général des programmes et des activités.

M. Milligan: Merci.

D^r Morrison: Il faut éviter d'avoir deux systèmes, car la bureaucratie est déjà submergée par le trop grand nombre de systèmes qui lui sont imposés. Nous n'avons besoin que d'un système de gestion, et il faut considérer la révision des règlements comme un élément de la gestion ordinaire du programme; non pas comme un facteur distinct et extrinsèque, mais comme une chose que vous faites dans le cadre normal des activités de l'organisme.

Le président: Disposez-vous du personnel suffisant pour exécuter le programme du Bureau du contrôleur général?

D^r Morrison: Je pense que oui. Nous avons reçu l'aide du Bureau du contrôleur général, c'est-à-dire du personnel temporaire pour la mise en place des systèmes. Je ne pense pas que ce sera ...

Le président: Nous avons entendu d'autres ministères se plaindre de ne pas avoir le personnel nécessaire à cette fin.

[Texte]

Dr. Morrison: I do not think it is a problem as much with our not having enough people to carry out the OCG review. Our problem is a constant stretching in terms of having enough people to carry out our legislative mandate.

The Chairman: Thank you.

Dr. Morrison: There is a suggestion about parliamentary assessment of new regulations. As you all know, regulations are now passed by Governor in Council, which is, in essence, a committee of Cabinet. I think there might be some difficulties because of, I think, a very considerable amount of regulations which we are involved with. This could really overburden the parliamentary process and perhaps divert the attention of Parliament from weightier issues. Also, I think that, because of the technical complexity of our regulations, it might be difficult for parliamentarians, unless there were considerable technical staff assigned to whichever group did that, to be meaningfully involved there. I think there are better ways by which parliamentarians can be involved in the regulatory process, and that is primarily the route of getting more information about what the public's perception is and the public's concerns are. That, parliamentarians are very, very good at and we are not very good at.

Mr. Berger: If I may ask a question on that Mr. Chairman. I think we tend to agree with the thrust of your criticism of that suggestion. Notwithstanding that, however, we do feel—or I suppose I should speak for myself—that there is a role Parliament or parliamentary committees can play, in, if you will, basically a review of such regulations, but on a selective basis...

• 1050

Dr. Morrison: That may well be true.

Mr. Berger: ... and basically asking officials such as yourself to come before a parliamentary committee and substantiate basically your work and call into question, as we are doing today, your consultative procedures, and if, for argument's sake, we have concerns raised with us by constituents about some of your practices—not necessarily yours—but the practices of any department or agency saying, Look, they did not consult us, or their regulations are impractical, then we feel, well, let a parliamentary committee call you before the committee and tell you that we have these people here who say that they have had this kind of a problem: what is your answer to it?

Dr. Morrison: I would have no objection at all with that notion, Mr. Chairman. I think it is a very good idea. What I was concerned about was requiring parliamentarians to look at the whole burden of all regulations in a routine kind of way. That would I think, be a stultifying process for parliamentarians; but a kind of selective auditing in order to account, there is nothing wrong with that idea. I think it is a good one.

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: We are going to be kicked out of this room in 10 minutes, unfortunately. Maybe you could proceed just to

[Traduction]

Dr. Morrison: Je ne pense pas que le manque de personnel pour faire le réexamen demandé par le Bureau du contrôleur général constitue un problème pour nous. Notre problème, c'est de constamment avoir à rogner sur le personnel nécessaire pour exécuter le mandat qui nous est confié par la Loi.

Le président: Merci.

Dr. Morrison: On a proposé une évaluation des nouveaux règlements par le Parlement. Comme vous un comité du cabinet. Cela pourrait causer des difficultés, selon moi, parce que la masse des règlements qui nous intéressent est considérable. Le Parlement pourrait être vraiment surchargé de travail et peut-être obligé de négliger des questions plus importantes. Je pense aussi qu'en raison de la haute technicité de nos règlements les parlementaires pourraient difficilement apporter une contribution valable à moins d'adjoindre au groupe chargé du travail un personnel technique nombreux. Je pense que les parlementaires peuvent participer au processus de réglementation d'une manière plus profitable, c'est-à-dire en s'occupant avant tout de s'enquérir de l'opinion et des préoccupations du public. Les parlementaires sont experts dans ce domaine et nous ne nous y connaissons pas beaucoup.

M. Berger: Si je puis poser une question à ce sujet, monsieur le président, je pense que nous inclinons à approuver dans l'ensemble vos critiques à l'égard de cette proposition. Néanmoins, nous croyons, ou en ce qui me concerne du moins, je crois que le Parlement ou les comités parlementaires ont un rôle à jouer en ce qui a trait, si vous voulez, essentiellement à un réexamen de ces règlements, mais d'une manière sélective...

Dr. Morrison: C'est bien possible.

M. Berger: ... et essentiellement demander à des hauts fonctionnaires tels que vous de paraître devant un comité parlementaire pour justifier leur travail et mettre en doute, comme nous le faisons aujourd'hui, leurs méthodes de consultation et si, pour les besoins de la discussion, des électeurs nous font part de leurs inquiétudes à propos de vos pratiques, pas nécessairement les vôtres, mais celles de tout ministère ou de tout organisme en disant: écoutez, ils ne nous ont pas consulté, ou leur réglementation n'est pas applicable, alors nous pensons, qu'un comité parlementaire les convoque et qu'il leur dise que ces gens-là leur ont rapporté qu'ils avaient eu ce genre de problème: quelle est votre réponse à cela?

Dr. Morrison: Je ne suis pas opposé à ce concept, monsieur le président. Je pense que c'est une très bonne idée. Ce qui m'inquiétait, c'était d'obliger les parlementaires à examiner d'une façon régulière l'ensemble de tous les règlements. Ce qui, à mon avis, constituerait un exercice ridicule pour des parlementaires; mais une sorte de vérification sélective en vue de rendre compte, je n'ai rien à reprocher à cette idée. Je pense que c'est très bon.

M. Berger: Merci.

Le président: Nous serons expulsés de cette salle dans dix minutes, malheureusement. Peut-être pourriez-vous simple-

[Text]

summarize your main points, and then we will leave our questions to the end for now.

Dr. Morrison: Mr. Chairman, if I could very briefly summarize the position of the Health Protection Branch. We strongly believe in the notion of early consultation; we believe that consultation with the affected industry and with the private sector including consumers should be conducted from the very beginnings of ideas about regulations, right through to the time that they are enacted.

Mr. Berger: Doctor Morrison, sorry, I do not want to interrupt you, but rather than making a quick résumé of what you have gone through, in particular with respect to suggestions 26, 27 and 28, could you just highlight those?

Dr. Morrison: Surely I will. Thank you.

Suggestion 26 says that:

In the federal jurisdiction, when different provisions and regulatory statutes and regulations create a potential for conflict, there should be explicit provision for one enactment to supersede.

That makes very good sense in our view, Mr. Chairman. We believe that especially in the food field, where there are a number of departments and a number of acts which draw their powers from both Trade and Commerce and criminal law, there should be very careful delineation of responsibilities, both in law and in administrative practice, so that departments do not overlap and do not get in the way of each other, and so that those who are regulated know the major point of interest to whom they must turn to get an answer. I think we sometimes do not have that as effectively as we should have, and especially in the food field where there are a number of departments involved, there is a real need to straighten out and to clarify departmental mandates and legislative mandates, so that there is in fact one point of attention to which the private sector can turn.

Mr. Berger: I am sorry to interrupt you, but how can this be done?

Dr. Morrison: It is a difficult task indeed, because the whole regulatory system has grown over the last hundred years without any kind of overall integrated plan to which it adhered, but just in response to what were perceived kinds of needs. To overhaul such a system that creaks along fairly well is a difficult task indeed. It requires really a major political will on the part of the government involved and major willingness on the part of the bureaucracies to give up established power bases and established spheres of influence. That, I cannot overemphasize to you, is a difficult thing indeed to do.

Mr. Berger: Is there any area of power you would be willing to give to another department?

Dr. Morrison: I am too old and too long in the tooth, Mr. Chairman, to care about power any longer. I really do not care; there is plenty for me to do with a quarter of my present staff or ten times my present staff.

[Translation]

ment résumer vos arguments principaux, et nous conserverons nos questions pour la fin.

D^r Morrison: Monsieur le président, si je peux résumer très brièvement la position de la Direction générale de la protection de la santé. Nous croyons fermement aux principes d'une consultation menée le plus tôt possible; nous croyons qu'une consultation avec l'industrie touchée et le secteur privé, y compris les consommateurs, doit avoir lieu dès la conception des règlements, pour se continuer jusqu'au moment où ils seront sanctionnés.

M. Berger: Docteur Morrison, je regrette, je ne veux pas vous interrompre, mais plutôt que de faire un résumé bref de ce que vous avez dit, en particulier en ce qui a trait aux propositions 26, 27 et 28, pourriez-vous simplement nous en donner les grandes lignes?

D^r Morrison: Certainement. Merci.

La proposition 26 dit ceci:

Dans les domaines de compétence fédérale, lorsque des dispositions ainsi que, des lois et des règlements peuvent être source de conflit, une disposition expresse devrait être insérée pour préciser quel texte législatif doit prévaloir.

Cela nous semble très logique, monsieur le président. Nous croyons que particulièrement dans le secteur alimentaire, où coexistent plusieurs ministères et plusieurs lois et où les pouvoirs sont tirés à la fois du droit commercial et du droit criminel, il devrait y avoir une délimitation soigneuse des responsabilités, sur le plan légal et sur le plan de la pratique administrative, de sorte que les ministères n'empiètent pas les uns sur les autres et ne se nuisent pas, et aussi que ceux qui sont réglementés connaissent le principal centre d'action, c'est-à-dire à qui s'adresser pour obtenir une réponse. Je crois que cette délimitation n'est pas aussi satisfaisante qu'elle devrait l'être, en particulier dans le secteur alimentaire qui relève de plusieurs ministères. Il est vraiment nécessaire d'éclaircir et de préciser les mandats ministériels et législatifs, afin que le secteur privé puisse en fait faire appel à un seul service.

M. Berger: Je regrette de vous interrompre, mais comment cela peut-il être réalisé?

D^r Morrison: C'est une tâche difficile en effet, parce qu'au cours des cent dernières années l'ensemble de la réglementation s'est développée au gré de la perception des différents besoins mais sans plan général intégré. Réformer un tel système quand il fonctionne quand même assez bien, est une tâche difficile en effet. Cela exige véritablement du gouvernement intéressé, une détermination politique et nécessite que la bureaucratie soit disposée à abandonner les sources de pouvoir et les sphères d'influence déjà établies. Cela, je ne peux pas trop le souligner, est une tâche difficile en effet.

M. Berger: Y a-t-il des pouvoirs que vous seriez prêt à abandonner à d'autres ministères?

D^r Morrison: Monsieur le président, je suis trop vieux pour m'intéresser au pouvoir. Ça m'est vraiment égal; j'ai suffisamment de travail avec le quart de mon personnel actuel ou avec dix fois mon personnel actuel.

[Texte]

Mr. Berger: Could you give us a specific example, Doctor Morrison, about such a . . . ? We are talking generalities, but can you give us a specific example of how we could make a provision for one enactment to supersede, where it would not create tremendous difficulties.

Dr. Morrison: There has been in the bureaucracy for the last several years the notion floating around that there should be a single food inspection agency which would carry out the work of the four departments now involved with federal food inspection activities. This has not got very far off the ground because it always foundered on the point of bureaucratic self-interest and of unwillingness of those involved, both at the political and bureaucratic levels, to change the present balances of power between departments. Nonetheless, in theory at least, the idea that there be a single food inspection agency which could carry out the work of the Government of Canada with respect to food inspection is not one which is theoretically unsound.

• 1055

The Chairman: And it should be working with the provinces as well.

Dr. Morrison: Of course, then there would be a single focus for federal involvement with the provinces, whereas now there are several working with the provinces.

Mr. Milligan: What about occupational health and safety? Is that not another area where there are many government departments involved?

Dr. Morrison: Yes, there are, and there is also a Canadian Centre on Occupational Health and Safety, whose mandate sort of falls between those of several of the government departments involved, so that there is a need there perhaps to clarify mandate and to clarify responsibilities.

The Chairman: Are there any other areas of which you are aware, Doctor Morrison?

Dr. Morrison: There were the two major areas, the food area and the occupational health area. In the area of drugs, the Health Protection Branch is the sole federal agency for practical purposes. It is involved with drugs and cosmetics, medical devices and so on, so the two major concerns would be occupational health and food.

Suggestion 27 talks about the direct negotiations taking place between jurisdiction, with a view of achieving formal agreement on appropriate regulatory matters. Thereafter, powers, duties or functions should be exercised in accordance with the approved agreement.

I think that in the food area, the need for that is most clearly exemplified. There needs to be clarification and clear delineation of departmental and ministerial responsibilities, both for administration and for legislation. Once those have been arrived at, they can be binding on everybody involved and the rules of the game are known both for the regulating agency and for the regulated industry.

[Traduction]

M. Berger: Pourriez-vous nous donner un exemple précis, docteur Morrison, à propos d'un . . . ? Nous parlons en général, mais pourriez-vous nous donner un exemple précis de la manière de rédiger une disposition pour qu'un texte législatif prévale sur les autres, sans créer d'énormes difficultés.

Dr. Morrison: Depuis quelques années, circule dans la bureaucratie l'idée qu'il devrait y avoir un organisme unique pour l'inspection des aliments qui pourrait accomplir le travail des quatre ministères maintenant engagés dans l'inspection des aliments au fédéral. Cette idée n'a pas été relancée parce qu'elle a toujours été mise en échec par la bureaucratie qui protégeait ses intérêts et par le refus des intéressés, aux niveaux politique et bureaucratique, de changer la balance des pouvoirs entre les ministères. Néanmoins, en théorie du moins, l'idée d'un organisme unique pour l'inspection des aliments qui pourrait accomplir le travail du gouvernement du Canada dans ce domaine n'est pas erronée.

Le président: Et cela devrait fonctionner pour les provinces aussi.

Dr. Morrison: Bien sûr, il y aurait alors un seul centre fédéral en contact avec les provinces, alors qu'il y en a maintenant plusieurs.

M. Milligan: Qu'en est-il de la santé et de la sécurité au travail? N'est-ce pas un autre domaine qui touche plusieurs ministères?

Dr. Morrison: Oui, et il y a aussi un Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, dont le mandat se situe en quelque sorte entre ceux des nombreux ministères intéressés, donc, il y a ici nécessité peut-être de préciser les mandats et les responsabilités.

Le président: Connaissez-vous d'autres domaines, docteur Morrison?

Dr. Morrison: C'étaient les deux domaines importants, le secteur alimentaire et celui de la santé au travail. Dans le domaine des drogues, la Direction générale de la protection de la santé est l'unique organisme fédéral, à toutes fins utiles. Il s'occupe des drogues et des cosmétiques, des instruments médicaux et ainsi de suite, de sorte que les deux sujets de préoccupation importants seraient la santé au travail et les aliments.

La proposition 27 traite des négociations directes entre les autorités, pour en arriver à un accord officiel sur la réglementation appropriée. Par la suite, les pouvoirs, les devoirs ou les fonctions devraient être exercés conformément à l'entente ratifiée.

Je pense que c'est dans le secteur alimentaire que ce besoin se fait le plus sentir. Il est nécessaire de préciser et de délimiter clairement les responsabilités des services et des ministères tant au niveau administratif que législatif. Une fois que ces ententes auront été conclues, elles lieront toutes les parties et les règles du jeu seront connues à la fois pour l'organisme de réglementation et pour l'industrie réglementée.

[Text]

Suggestion 28 talks about, "when anyone in the private sector requires approvals or authorizations . . . those . . . should be considered in one unified proceeding."

It is a good, theoretical idea, given the complexity of regulatory structures and needs in this country, it is very difficult indeed to carry out.

The example is given here of the single food inspection agency, and I am sure there are others in government who could illustrate other examples of the difficulty of taking that good philosophical point to a practical conclusion. It is not easy to turn a big bureaucracy and an established set of balances of power around.

The Chairman: But you feel it is necessary to try and start?

Dr. Morrison: I think that it is worth-while to try, yes.

The Chairman: Any specific suggestions?

Dr. Morrison: I think I would start with the food area, myself.

The Chairman: We just have about three more minutes. Mr. Berger, do you have anything else?

Mr. Milligan: I just have one question, Doctor Morrison. If you were sitting on our side of the table and advising us, what are the questions that you would advise us to ask you, that we have missed—those pertinent questions which go to the heart of the matter?

Dr. Morrison: I think you have done pretty well, Mr. Chairman. I think the whole field of consultation is crucial. I think you have probed us pretty tightly on the area of consultation by particular sub-groups, consumers, for example, who do not have the money and the expertise. That is an area where a lot of thought needs to be given.

The Chairman: Any other major areas of concern to you?

Dr. Morrison: I think not, sir. My colleagues may have some.

Dr. I. C. Munro (Director General, Foods, Health Protection Branch, Department of National Health and Welfare): That is an area of major concern—getting input to regulatory decision-making.

The Chairman: In conclusion, could we order that your documents submitted today be appended as an exhibit to our report.

I would like on behalf of this committee to thank you very much for your presentations, all three of you.

I must say that—it is a gratuitous comment—it has been extremely helpful and we have to give you an A+ for your co-operation and for your very valuable information to us.

Dr. Morrison: Thank you very much, sir.

The Chairman: Thank you.

[Translation]

La proposition 28 traite des approbations ou des autorisations requises par le secteur privé . . . On devrait envisager une procédure uniforme.

C'est une bonne idée théorique; si l'on considère la complexité des structures de réglementation et des besoins dans ce pays, c'est très difficile en effet, à mettre en pratique.

L'exemple donné ici concerne un organisme unique pour l'inspection des aliments, mais je suis certain que d'autres personnes au gouvernement pourraient apporter d'autres exemples de la difficulté d'amener ce bon argument philosophique à sa conclusion pratique. Il n'est pas facile de changer une grande bureaucratie et la balance des pouvoirs déjà établie.

Le président: Mais pensez-vous qu'il soit nécessaire d'essayer?

Dr. Morrison: Je pense que cela en vaut la peine, oui.

Le président: Avez-vous des suggestions précises?

Dr. Morrison: Je pense que je commencerais avec le secteur alimentaire.

Le président: Il nous reste environ trois minutes. Monsieur Berger, avez-vous autre chose?

M. Milligan: Encore une question, docteur Morrison. Si vous étiez notre conseiller et que vous soyez assis de ce côté-ci de la table, quelles questions nous auriez-vous incitées à vous poser, ces questions pertinentes qui vont au cœur du sujet et que nous ne vous avons pas posées?

Dr. Morrison: Je pense que vous avez fait du bon travail, monsieur le président. Je crois que l'ensemble de la question de la consultation est fondamentale. Je pense que vous nous avez interrogés très soigneusement au sujet de la consultation par des sous-groupes particuliers, des consommateurs, par exemple, qui n'ont pas de ressources financières et donc pas de connaissances techniques. C'est une question sur laquelle il faudra beaucoup réfléchir.

Le président: Avez-vous d'autres sujets de préoccupation importants?

Dr. Morrison: Je ne pense pas, monsieur. Peut-être mes collègues en ont-ils.

Dr. I. C. Munro (directeur général, Aliments, Direction générale de la protection de la santé, ministère de la Santé et du Bien-être social): Obtenir un apport à la prise de décision dans le domaine de la réglementation est un sujet de préoccupation important.

Le président: En conclusion, pouvons-nous ordonner que vos documents soumis aujourd'hui soient annexés à notre rapport.

Au nom de ce Comité j'aimerais vous remercier tous les trois pour vos témoignages.

Je dois dire que, il s'agit d'un commentaire gratuit, cet échange a été extrêmement utile et nous devons vous décerner un A+ pour votre collaboration et pour les renseignements précieux que vous nous avez fournis.

Dr. Morrison: Merci beaucoup, monsieur.

Le président: Merci.

[Texte]

We stand adjourned until this afternoon at 3 o'clock.

AFTERNOON SITTING

• 1541

The Vice-Chairman: Could we come to order, please? We are continuing this afternoon the hearings of the Special Committee on Regulatory Reform, and we have as witnesses today the Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment, otherwise known as PACE, Messrs. Hogg and Clare.

Mr. Clare, perhaps I could ask you to make an opening statement, if you have any, and then we will begin our questioning. Thank you.

Mr. Harvey H. Clare (Secretary-Treasurer and Director, Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment): I am the secretary-treasurer of PACE and have been its president twice in the past. I am the Environmental Protection Coordinator for Imperial Oil Limited, and a director of PACE. In 1969 I proposed the idea of PACE to some of my industry colleagues and we got together and eventually got a federal charter, so that the organization, you might say, is 11 years old. Personally, I have been 41 years in the oil business, most of that in the refining sector but the last 11 years in the environmental field.

I have with me Mr. William J. Hogg, who is manager of our association. Mr. Hogg is a chemical engineer. He spent 20 years in the chemical business first, then the petroleum business, and seven years with the Ontario Ministry of the Environment before joining PACE.

We are aware that you have a very broad mandate and feel it is an important one. Since we are an organization whose concern, you might say sole concern, is environmental protection, but does encompass occupational health as far as our industry is concerned, we are going to confine any remarks to the area of environmental regulations and their development.

I wish to really address only three areas, consultation socio-economic impact, and alternatives to regulation, since in your well developed background paper these are listed as part of your terms of reference.

I would like to talk about consultation first, but before I do I cannot resist making a quotation from Professor Léon Courville. I am not sure whether he has appeared before you, but under cover of the C.D. Howe Institute he wrote a critique of their first flush of a presentation called "Responsible Regulations." We all know that this endeavour started with the First Ministers' meeting on February 13 to 15, 1978. I find it rather fascinating to read some of the statements made to set the background, and perhaps one in Professor Courville's critique. I am assuming he would be correct when he says:

The mood of that First Ministers' conference was fairly clear: government interference and regulation were on trial. Prime Minister Trudeau was quoted as saying: Our aim must be to constrain the growth of our governments.

[Traduction]

La séance est levée jusqu'à trois heures cet après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le vice-président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous continuons cet après-midi les séances du Comité spécial sur la réforme de la réglementation et nous entendrons comme témoins aujourd'hui MM. Hogg et Clare de l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien, connu sous le sigle de A.P.C.E.

Monsieur Clare, voulez-vous faire un exposé préliminaire, pour que nous puissions ensuite poser nos questions. Merci.

M. Harvey H. Clare (secrétaire-trésorier et administrateur, Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien): Je suis le secrétaire-trésorier de l'A.P.C.E. et j'en ai été le président à deux reprises par le passé. Je suis le coordonnateur de la Protection de l'environnement pour Imperial Oil Limited et un administrateur de l'A.P.C.E. En 1969, j'ai proposé la création de l'A.P.C.E. à quelques-uns de mes collègues dans l'industrie. Ensemble nous avons finalement obtenu des statuts constitutifs fédéraux, de sorte que l'on peut dire que l'organisme a 11 ans. Je suis dans l'industrie pétrolière depuis 41 ans, la plupart du temps dans le secteur du raffinage sauf pour les 11 dernières années dans le domaine de l'environnement.

Voici M. William J. Hogg, directeur de notre association. M. Hogg est ingénieur chimiste. Il a travaillé 20 ans d'abord dans l'industrie chimique puis dans l'industrie pétrolière et ensuite sept années au ministère ontarien de l'Environnement avant d'entrer au service de l'A.P.C.E.

Nous savons que votre mandat est très large et nous pensons qu'il est important. Puisque notre association s'intéresse, on pourrait dire puisque sa seule préoccupation est la protection de l'environnement, y compris l'hygiène au travail dans notre industrie, nos commentaires seront limités à la question des règlements sur l'environnement et à leur établissement.

Je ne traiterai que de trois sujets: la consultation, l'incidence socio-économique, et les solutions autres que la réglementation, puisque selon votre documentation fort bien détaillée ces aspects font partie de vos attributions.

J'aimerais d'abord traiter de la consultation. D'abord, cependant, je ne peux résister à la tentation de citer le professeur Léon Courville. J'ignore s'il a témoigné ici mais il a signé une critique pour l'Institut C.D. Howe, de leur premier document intitulé «Rationalisation de la réglementation publique». Nous savons tous que cette entreprise a débuté avec la réunion des Premiers ministres du 13 au 15 février 1978. Certaines déclarations préliminaires sont plutôt intéressantes, entre autres une qui est tirée de la critique du professeur Courville; je pense qu'il a raison quand il dit:

L'atmosphère qui règne à la conférence des Premiers ministres est assez claire: on y a fait le procès de l'ingérence gouvernementale et de la réglementation. On a rapporté ces paroles du Premier ministre Trudeau: Notre

[Text]

We must reduce our share of gross national product. But even more important, we must reduce the intrusion of bureaucracy in the daily lives of Canadians.

• 1545

Now, I cannot resist making a cynical aside, that the people in our industry would find it hard to believe that your committee is sincere in the light of what the government of this country has done since the last budget.

That was my only reference to the political side of this. We in PACE want to be apolitical and we have acted apolitically to the best of our knowledge. We are really a technical association, so when I address consultation I want to address some aspects of it, that regulation development in the field of environment has taken the course, really, of setting pollution standards. The regulations such that we have are largely pollution standards for specific industries and, as we said in our brief, we have quite a history of working not just with the federal government but with other governments in the development of regulations.

I must say that we have found the process, as it existed, to be a very effective and efficient use of the resources both of our industry and of the governments. But we are somewhat distressed to note, in the presentation made here on September 24 by the Assistant Deputy Minister of the Environment, that he is proposing to dispense with the task force approach for setting regulations, because we vehemently believe that the task force approach of getting knowledgeable people in the industry together with knowledgeable bureaucrats is the most effective way to generate environmental standards. In this respect I am speaking really of pollution standards.

The reason I say that is that we are usually dealing with a very technical subject in which pollutants to the environment, whether it is to the air or the water, in the long run have to come down, the control of them, to the setting of numerical values for emissions, whether the emissions are in the water the plant puts to a river or stream or whether it is emissions from their stacks to the air. The control can only be expressed in terms that the engineer can understand and do something about, or the plant manager. They get down to being expressed in numbers, pounds of this or pounds of that. Different jurisdictions use different kinds of indices. In our industry we express the regulation of our water effluents in terms of pounds per day per thousand barrels of throughput, throughput being the crude oil that we put to the initial process of a refinery.

So the role of the public is a very difficult one. We can understand that, but even learned professors do not understand the intricacies of any technical business unless they happened to work in that business and then went back to the teaching profession. Now, they can be used as consultants, and there are consultants also who run their own businesses who may

[Translation]

but est de restreindre la croissance de nos gouvernements. Nous devons réduire notre part du produit national brut. Mais encore plus important, nous devons réduire l'immixtion de la bureaucratie dans la vie quotidienne des Canadiens.

Je ne peux pas résister à la tentation de faire un aparté cynique. Les gens de notre industrie trouveraient difficile de croire que votre comité est sincère à la lumière des actes du gouvernement de ce pays depuis le dernier budget.

Cette remarque sera ma seule référence à l'aspect politique de la question. L'A.P.C.E. se veut apolitique et nous croyons avoir agi de façon apolitique. Nous sommes véritablement une association technique et donc, quand je parle de consultation, je ne veux en traiter que certains aspects. Je veux parler du fait que la réglementation dans le domaine de l'environnement se traduit dans les faits par l'établissement de normes de pollution. Les règlements actuels sont composés en grande partie de normes de pollution pour des industries particulières et comme nous l'avons fait remarquer dans notre mémoire, nous avons souvent collaboré à l'élaboration des règlements non seulement avec le gouvernement fédéral mais aussi avec les autres gouvernements.

Je dois dire que nous trouvons que le mécanisme existant est très efficace et qu'il met à profit à la fois les ressources des gouvernements et celles de notre industrie. Nous sommes cependant peinés de constater dans le témoignage rendu par le sous-ministre adjoint de l'Environnement le 24 septembre, qu'il a l'intention de ne plus utiliser la méthode du groupe d'étude pour l'élaboration des règlements. Nous affirmons avec conviction que cette réunion des experts de l'industrie et de la bureaucratie, est le moyen le plus efficace d'élaborer des normes pour l'environnement. Je parle ici dans les faits de normes de pollution.

La raison pour laquelle j'ai tenu à préciser ceci est que nous traitons d'ordinaire un sujet très technique. La lutte contre les agents de pollution de l'environnement, dans l'eau ou dans l'air, revient à la fin à établir une échelle de valeur numérique pour les émissions. Peu importe que celles-ci soient présentes dans l'eau qu'une usine rejette dans une rivière ou un ruisseau ou que les émissions dans l'air proviennent de leurs cheminées, les solutions envisagées ne peuvent être exprimées qu'en des termes que l'ingénieur ou le directeur de l'usine peuvent comprendre afin de régler les problèmes. Les émissions sont exprimées en chiffres, en livres de ceci ou de cela. Les genres d'indices varient selon les différents niveaux de compétence. Dans notre industrie, nous exprimons la réglementation des effluents en livres par millier de barils de quantité passée par jour. La quantité passée est le pétrole brut que nous introduisons dans la phase initiale de transformation dans une raffinerie.

Alors le rôle du public est très difficile. Nous le comprenons car même de savants professeurs ne saisissent pas les complexités d'une entreprise technique à moins qu'ils n'aient travaillé dans ce secteur pour ensuite retourner à l'enseignement. Mais, on peut avoir recours à leurs services à titre de consultants. Il y a des consultants qui dirigent leur propre entreprise et qui

[Texte]

have been in our business or someone else's business, the chemical business or the pulp and paper business. But the technology, the setting of standards, requires in the long run an appreciation of the intimacies of any technology that you are trying to control.

• 1550

With the approximately eight years of experience, or really ten years of experience, that PACE has had, we have found that we ourselves have had to educate the provincial ministry people and bureaucrats in many cases, and that is quite understandable. How could anyone, even though he is an engineer—most of them were—know the technology of every industry? It is just an impossibility. We went through an education process with them, patiently explaining to them, in terms that they could understand, what the process did, what the process was all about. Then we explain where the pollutants that we wish to control emanate from, the processes that are available to control those pollutants. We have gone through a series of seminars explaining what we call cost effectiveness, because often there is more than one technology to control a particular pollutant or a series of pollutants. This we did gladly, and it took some weeks, sometimes months, of working with those people before they were brought to an awareness level where we then could dialogue. Then the process started.

If we go back to the beginning of Environment Canada, the minister was the honourable Jack Davis, who himself, I believe, was a Ph.D. in Chemical Engineering from McGill. He had quite a good appreciation. He understood technology, that to control technology you have to apply technology and the phrase was coined in those days "best practicable technology." It has served as a very useful concept. So that in our dialogue with the government bureaucrats, what in the discussions and arguments, and we often had heated arguments, we were trying to achieve was a consensus on what was the best practicable technology for pollutant A, for pollutant B, or for plant A, plant B. This process takes about two years for any one industry; it might take longer for others.

It happened to take two years of working with the federal Department of the Environment, and the provinces, I might say—five of the provinces were represented—and we produced these things that are in this book, called *The Petroleum Refinery Effluent Regulations and Guidelines*. The regulations were only to apply to new refineries built in Canada, and the guidelines to existing refineries.

Now, under the Fisheries Act, the federal government believed they had the right to set regulations for new refineries, but since the provinces already had provincial agencies to administer industrial effluents, in their wisdom the provinces went along with this. They said, well, we will issue guidelines for existing refineries and the provinces can take those guidelines if they wish and put them into regulation. So we repeated the process with about three different provinces, Alberta,

[Traduction]

peuvent avoir travaillé dans la nôtre ou dans celle de quelqu'un d'autre, dans l'industrie chimique ou dans celle de la pulpe et du papier. Cependant la technologie, l'établissement de normes requiert à la longue que l'on comprenne les complexités de la technologie que l'on désire réglementer.

Pendant les quelque huit années d'activités de l'A.P.C.E., ou en réalité les dix années, nous nous sommes rendu compte que c'est nous qui avons dû éduquer les gens du ministère provincial et les bureaucrates dans plusieurs cas, et c'est parfaitement compréhensible. Comment quiconque pourrait-il, fût-il ingénieur—et la plupart d'entre-eux l'était—connaître la technique de toutes les industries. C'est une impossibilité. Nous avons entrepris leur éducation, en leur expliquant partiellement, en des termes qu'ils puissent comprendre, quel était l'effet du procédé, et en quoi il consistait. Ensuite, nous expliquons d'où proviennent les polluants contre lesquels nous désirons lutter, et les procédés dont on peut disposer pour en venir à bout. Nous avons participé à une série de séminaires pour expliquer ce que nous appelons l'analyse coût-avantages parce qu'il existe souvent plus d'une méthode pour lutter contre un polluant spécifique ou une série de polluants. Nous l'avons fait avec plaisir, et il a fallu des semaines, et parfois des mois, de travail avec ces personnes avant qu'elles atteignent un niveau de connaissance suffisant pour que nous puissions entamer le dialogue. C'est alors que le travail commençait.

Le titulaire d'Environnement Canada, si nous remontons aux débuts, était l'honorable Jack Davis qui détenait lui-même, je crois, un doctorat en génie chimique de l'Université McGill. Il comprenait très bien la situation. Il comprenait la technique, et savait que pour maîtriser la technique, il faut l'appliquer, et c'est à cette époque que fut créée l'expression «meilleure méthode praticable», qui s'est révélée très utile. Ainsi, ce que nous tentions d'atteindre lors de nos discussions avec les bureaucrates du gouvernement, et nous avions souvent des discussions animées, c'était d'en arriver à déterminer par consensus la meilleure méthode praticable pour le polluant A, le polluant B, ou pour l'usine A, ou l'usine B. Ce travail demande environ deux années pour toutes les industries et plus longtemps encore pour certaines.

J'ai travaillé durant deux ans avec le ministère fédéral de l'Environnement et avec les provinces, pourrais-je dire—cinq provinces étaient représentées—et nous sommes arrivés à ce qui est contenu dans le livre intitulé: *The Petroleum Refinery Effluent Regulations and Guidelines*. Les règlements ne devaient s'appliquer qu'aux nouvelles raffineries construites au Canada, tandis que les directives s'appliqueraient aux raffineries existantes.

Le gouvernement fédéral croyait qu'il avait le droit, en vertu de la Loi sur les pêcheries, d'établir des règlements pour les nouvelles raffineries, mais comme les provinces disposaient déjà d'organismes pour régir les effluents industriels, dans leur sagesse, elles continuèrent dans cette voie. Le gouvernement dit, très bien, nous allons émettre des directives pour les raffineries existantes, et les provinces pourront utiliser ces directives, si elles le souhaitent, et les incorporer à leurs

[Text]

Ontario, New Brunswick, I believe it was, British Columbia, and they have adopted this concept.

These came out in 1974—two years of work, a very productive two years of work. Incidentally, it is always realized that you can make a regulation, but if it involves capital investment it takes time to get the funds and to get designs out, call tenders, eventually erect it and put it on stream. In general, there were compliance schedules, depending on the complexity, given various refineries by the province and the federal regional offices, of anywhere from three to five years in order to come into compliance.

• 1555

Our industry, under only guidelines, because they had not been translated to regulations by the provinces at that time, spent well over \$200 million to improve the water effluents. We are proud of the fact that we did that. We are also proud of the fact that in these guidelines, which are very technical and really only name about five or six substances that are expressed in these numerical terms, we also use the ultimate test of what the good of a stream is or how to measure an effluent, by agreeing to a fish toxicity test. If the fish can survive in our effluent, obviously—and the biologists will tell us this—it is going to be safe for other organisms, including man.

Most of our refineries in Canada, nearly all of them now, pass the fish toxicity test, and there are parameters in the regulations. They do not need necessarily to pass every minute for 100 per cent. The expression, incidentally, sounds harsh, but in a fish toxicity test the measurement is how many fish survive, and above a survival rate then the biologists will tell you that that is still reasonably innocuous water. So that not all the fish survive every test, but in many of our refineries we find that 100 per cent of the fish are surviving nearly 100 per cent of the time.

In the application of that process it took two years to get this out and then three to four years to have the hardware developed and installed and brought up to operating speed. In 1978 many of the plants were in compliance and by the end of the first quarter of this year all the refineries in Canada were.

I want to give you a parallel. In the United States, under the Environmental Protection Agency there, they have an act called the Federal Water Pollution Control Act which was passed in 1972 and has been amended two or three times since then. Under that act the Environmental Protection Agency must go through a similar process to that I have described for all different kinds of industries. To this date they do not even have regulations set. They did have regulations which said that BPT, which I described awhile ago, should be installed by

[Translation]

règlements. Nous avons utilisé cette façon de procéder dans le cas d'environ trois provinces, l'Alberta, l'Ontario, et le Nouveau-Brunswick, je crois que c'était plutôt la Colombie-Britannique, et celles-ci ont adopté ce concept.

Leur publication date de 1974—deux années de travail, deux années très productives. Incidemment, nous comprenons bien que vous puissiez adopter un règlement, mais si ce dernier entraîne une dépense en immobilisations, il faudra du temps pour obtenir les fonds, préparer les plans, faire des appels d'offre, et par la suite, pour la construction et la mise en marche. En général, il fallait se conformer aux règlements dans un certain délai prescrit par la province et les bureaux fédéraux régionaux, délai qui pouvait aller de trois à cinq ans, selon la complexité et les diverses raffineries.

Notre industrie, se conformant aux seules directives, car les provinces ne les avaient pas encore traduites en règlements à cette époque, a dépensé bien au-dessus de 200 millions de dollars pour améliorer la qualité de l'eau des effluents. Nous sommes fiers de l'avoir fait. Nous sommes fiers aussi du fait que dans le cadre de ces directives, qui sont très techniques et ne font en réalité que nommer cinq ou six substances, exprimées en chiffres, nous utilisons aussi l'épreuve suprême pour vérifier l'état d'un cours d'eau ou pour évaluer un effluent, en nous mettant d'accord sur un test de la toxicité pour les poissons. C'est évident, et les biologistes nous le confirmeront, que si les poissons peuvent survivre dans notre effluent, celui-ci sera sans danger pour les autres organismes, y compris l'homme.

La plupart de nos raffineries au Canada, presque sans exception maintenant, peuvent subir avec succès l'épreuve de la toxicité pour les poissons, et les règlements comportent des paramètres. Ce n'est pas nécessaire qu'ils subissent l'épreuve avec un succès de 100 pour cent à chaque instant. L'expression, incidemment, peut sembler crue, mais dans un test de la toxicité pour les poissons, le critère est le suivant: combien de poissons survivront-ils? Au-dessus d'un certain taux de survie, les biologistes vous diront que l'eau est encore relativement sans danger. Ainsi, tous les poissons ne survivent pas à l'épreuve, mais dans plusieurs de nos raffineries, nous constatons que 100 pour cent des poissons survivent presque 100 pour cent du temps.

En ce qui concerne l'application de ce procédé, il a fallu deux ans pour le mettre au point, et ensuite trois ou quatre ans pour concevoir et installer le matériel, et mettre tout cela en marche. En 1978, plusieurs usines s'étaient conformées au système, et à la fin du premier trimestre de cette année, toutes les raffineries du Canada le faisaient.

J'aimerais dresser un parallèle. Aux États-Unis, il y a une loi appelée la Federal Water Pollution Control Act, adoptée en 1972, qui est régie par l'Environmental Protection Agency et qui a été modifiée deux ou trois fois depuis lors. Aux termes de cette loi, l'Environmental Protection Agency doit procéder d'une façon semblable à celle que j'ai décrite dans le cas de tous les genres d'industries. A l'heure actuelle, ils n'ont même pas encore établi de règlements. Ils avaient des règlements qui disaient que la «meilleure méthode praticable», que j'ai décrite

[Texte]

1977. I do not know how many refineries in the United States are in compliance with that—I hear grumbings from the industry and from the government side. And it was very much an adversarial approach. It went to the courts, arguments over phraseology and whatnot.

We feel that with the approach that we have had we have a much better system. It, true, does not involve the public as much as their system. On the other hand, I made the comment that only very succinct segments of the public would be able to offer something in respect of setting the standards themselves.

Now I want to go back for a moment. It is unfortunate that you did not have our policy statement, because we are rather proud of this policy statement. It is one that we have lived with. We suggest a five-point step in setting environmental standards, and that starts with an agreement where the public could be involved in the setting of environmental quality objectives. This has nothing to do with standards, but it asks and involves the public and the public may be broadly represented. It will certainly need some specialists. It will need those with interests in the public health field to know what drinking water should look like. It needs those who believe in the aesthetics of streams; we do not want to have messy streams. It needs representation for fishermen, anglers, who want a quality of water that the fish can survive in, and so on and so forth.

• 1600

So that we believe the public could be involved in agreeing with setting environmental quality objectives, that is, how clean do we really need the water and how clean do we really want the air to be, and that is a political decision. Once that political decision is made, it ultimately does again get expressed in scientific terms. In the case of air it is in terms of micrograms per cubic metre of this pollutant or that pollutant, and usually in the water it is in terms of parts per billion and parts per million of a chemical substance or oil or sludge or you name it.

Those then become expressed as environmental quality parameters, and the process of working from the real world of plant emissions—and not just plants, incidentally, because the municipalities also were one of the biggest polluters, as you well know, of streams and lakes in Canada before we had what we might call the environmental revelation of the sixties and the seventies when many of our jurisdictions got very serious, particularly Ontario with the Ontario Water Resources Act, and set up with that act in the early fifties. Since then I think over 90 per cent of the Ontario population is sewered and almost 90 per cent is sewage treated to a first or second level of treatment.

Incidentally, our petroleum refineries have the equivalent of what is known as two stage municipal treatment. I think you would find that most of our technical people who have any-

[Traduction]

il y a quelques moments, devait être mise en vigueur en 1977. Je ne sais pas combien de raffineries américaines se conforment à cette disposition—j'entends dire qu'il y a du mécontentement dans l'industrie et au gouvernement. Et c'était en grande partie une approche de nature conflictuelle. On est allé devant les tribunaux, pour se disputer au sujet de la rédaction, et tout ce qui s'ensuit. Nous croyons qu'avec notre méthode, nous avons un bien meilleur système.

Il est vrai qu'il ne fait pas participer le public autant que le leur, mais d'un autre côté, j'ai dit que seuls des secteurs très restreints de la population pourraient apporter une contribution à l'établissement des normes.

J'aimerais retourner en arrière un moment. C'est malheureux que vous n'ayez pas reçu notre exposé de principe parce que nous en sommes assez fiers. C'est dans ce cadre que nous avons travaillé. Nous proposons une démarche en cinq points pour l'établissement de normes de l'environnement; elle commence par l'établissement d'objectifs de la qualité de l'environnement, étape à laquelle le public pourrait participer. Cela n'a rien à voir avec les normes, mais cela concerne le public, représenté de façon large. Il faudra certainement faire appel à des spécialistes. Il faudra faire appel à ceux qui œuvrent dans le domaine de la santé publique, pour savoir quelles caractéristiques doit avoir l'eau potable. Il faudra faire appel à ceux qui croient en la beauté des cours d'eau; nous ne voulons pas de cours d'eau sales. Il faudra que les pêcheurs soient représentés, eux qui veulent une eau dans laquelle les poissons puissent survivre, et ainsi de suite.

Nous croyons que le public pourrait participer à des ententes sur l'établissement d'objectifs de la qualité de l'environnement, c'est-à-dire, jusqu'à quel point l'eau et l'air doivent être purs, ce qui est une décision politique. Lorsqu'on a pris la décision politique, on peut finalement l'exprimer de nouveau en des termes scientifiques. Dans le cas de l'air, pour tel ou tel polluant, on parlera de microgrammes par mètre cube, et habituellement, dans le cas de l'eau, en termes de parties par milliard et de parties par million d'une substance chimique, de pétrole, de cambouis, ou de quoi que ce soit.

On exprime ensuite cela en paramètres de la qualité de l'environnement, et on commence à travailler dans le cadre de la réalité des émissions d'usines—et pas seulement d'usines, incidemment, parce que les municipalités étaient elles aussi, comme vous le savez, l'un des plus grands pollueurs des cours d'eau et des lacs du Canada, avant ce que nous pourrions appeler la prise de conscience de l'environnement des années 60 et 70, lorsque plusieurs gouvernements ont pris la chose très au sérieux, et en particulier l'Ontario, lorsqu'elle adopta au début des années 50 l'Ontario Water Resources Act. Depuis lors, je crois que plus de 90 p. 100 de la population ontarienne est desservie par un système d'égouts et que près de 90 p. 100 des eaux d'égouts subissent un traitement primaire ou secondaire.

Incidentement, nos raffineries de pétrole ont l'équivalent de ce que l'on connaît comme un système de traitement municipal en deux étapes. Vous pourriez constater, je crois, que la

[Text]

thing to do with the operation of our water treatment plants for the refinery would drink that water. Now, they would not relish drinking it, because it still has not all the drinking water characteristics, but they would drink it without feeling they were going to do themselves harm. Municipal sewerage, as you know, goes through one other step, which would make it safer than ours. Usually they chlorinate, or in some places they ozonate, and that is for control of disease. In most of our refineries we do not put our so-called domestic wastes from our toilets into—we tie those into the municipal sewage system. At one time we did. Many years ago all of the toilets in our refinery were simply tied into the refinery system. True enough, the bugs that we have in our plants are the same bugs, literally, that they have in municipal sewage treatment plants, so they are well treated waters.

In all of this I am talking about consultation, what is the role in consultation. We really strongly believe that we should not throw the baby out with the bath water and that we should maintain the task force approach with different industries as far as consultation is concerned. Let us bring the public in at the front end, and here I think the public really has to be represented by rather esoteric scientists rather than just John Q. Public.

At the tail end, now, once we have gone through this approach and published what the task forces have agreed to as proposals, we would have no objection again to opening the process up, to having a dialogue, to letting those who are really knowledgeable in the academic world, or if there are some in the public sector, look at the regulations and see whether they have any complaints, whether they think they are not severe enough. It is unlikely anyone would say they are too severe, unless they looked at the cost, if it was extremely costly, and thought about the implications of that cost being translated into what I, as a consumer, am going to have to pay, because always the consumer ends up paying.

• 1605

We believe they would form the basis for this socio-economic impact analysis. Then you would have a document in which the industry has had a part, in which the government has had a part. You will have an analysis, and again I think the problem with the present SEIA approach as it has been applied is . . . We know of only one department, incidentally, that has used the SEIA process, and that is Environment Canada, and they have used it in two or three places. We believe basically it is wrong that the regulator should produce the SEIA. We do not mind his being a part of it, but we believe that other departments of government should be involved in producing the SEIA, and the industry affected. Produce the SEIA, then open it up to the public if the minister feels it is necessary for a public hearing. These are the steps that we would propose.

[Translation]

plupart des techniciens qui jouent un rôle quelconque dans notre système de traitement des eaux, à la raffinerie, accepteraient de boire cette eau. Bien sûr, je ne crois pas qu'ils prendraient plaisir à la boire, parce qu'elle n'a tout de même pas toutes les caractéristiques d'une eau potable, mais ils accepteraient de la boire sans craindre pour leur santé. Dans les systèmes d'égouts municipaux, comme vous le savez, il y a une autre étape, qui rend l'eau plus sûre que la nôtre. Habituellement, on y met du chlore, ou en certains endroits de l'ozone, pour lutter contre les maladies. Dans la plupart des raffineries, nous ne mélangeons pas les déchets qui proviennent des toilettes avec les autres eaux usées; nous les envoyons plutôt dans le système d'égouts municipal. A une certaine époque, il y a plusieurs années, toutes les toilettes des raffineries étaient simplement reliées au système de la raffinerie. Bien sûr, ce sont les mêmes microbes qui se retrouvent dans nos raffineries et dans les systèmes municipaux de traitement des eaux usées, et par conséquent, le traitement des eaux usées est adéquat.

En fait, je parle de consultation, du rôle de la consultation. Nous croyons fermement que nous ne devrions pas nous montrer plus zélés que prudents, et que nous devrions continuer, en ce qui concerne la consultation, à utiliser la méthode du groupe d'étude avec les diverses industries. Faisons intervenir le public, et dans ce cas je crois qu'en réalité le public doit être représenté par de vrais scientifiques et non pas par Monsieur Tout-le-Monde.

Ensuite, après la publication des propositions du groupe d'étude, nous ne serions pas opposés à ce qu'on adopte une attitude d'ouverture, qu'on ouvre le dialogue, et qu'on laisse les savants du milieu universitaire, ou du secteur public, s'il y en a, étudier les règlements et en faire la critique, et dire s'ils sont assez sévères. Ce serait très étonnant qu'on les juge trop sévères, à moins qu'on ne considère le coût, s'il était très élevé, et qu'on ne pense à ses conséquences, c'est-à-dire au prix, pour le consommateur, qui finit toujours par payer la note.

Nous croyons qu'ils constitueraient le fondement de cette analyse des incidences socio-économiques. Ce serait un document auquel auraient participé le secteur privé et le gouvernement. On aurait une analyse, et encore une fois, je pense que le problème, en ce qui concerne la façon dont on a appliqué la méthode A.I.S.E., est . . . Incidemment, un seul ministère a, à notre connaissance, utilisé la méthode A.I.S.E., et c'est Environnement Canada, qui l'a utilisée à deux ou trois endroits. Nous sommes convaincus qu'il est mauvais que l'organisme chargé de la réglementation fasse une A.I.S.E. Qu'il y participe, nous ne nous y opposons pas, mais nous estimons que d'autres ministères, ainsi que l'industrie concernée, devraient participer à l'A.I.S.E. Faites l'A.I.S.E., laissez le public en prendre connaissance, si le ministre croit en la nécessité d'une audience publique. Telles sont les étapes que nous proposons.

[Texte]

If everything goes well, then, or if there is still a lot of dissatisfaction from one segment or another, in this case it would have to be the general public, then I think the suggestion of Environment Canada of a review board, which I guess would really be almost a formal hearing, comes in. We would subscribe that that would be the place to introduce the review process.

I have now covered for you consultation and I guess socio-economic impact analysis. There is really no way that a government department can perform, in our opinion, whether it is in environmental regulation or some other regulation, a good socio-economic impact analysis because in the long run they do not have all the information of those who are affected. Who better than the regulated knows what the cost will be of the impact of a regulation? If the impact is on the public, who better than the public to know what the impact of that regulation should be?

So we must get away from this, where in effect Environment Canada was the prosecutor, judge and jury of their own deliberation. Otherwise, we support the socio-economic impact analysis proposition.

Finally, I said I would talk about alternatives. In the submission made by the Assistant Deputy Minister he lists several things which he calls alternatives to regulation. In our opinion these are not alternatives to regulation, and it is rather hard to visualize many things that are real alternatives to regulation, I must confess, if you want to achieve a certain thing. Tax methods were mentioned. I cannot support a tax system . . . Certainly we support the rapid write-off, but to use tax only to achieve the aim requires a very sophisticated model. What you would have to do is tax those who are contributors to the problem harshly enough so that they would wish they had made the investment in the first place, if you understand my economics; they are a very simple economic model.

• 1610

Let us say that, by regulation, company A to control pollutant B would have had to invest \$10 million in a plant. Now, how in the world are you going to, with a tax system . . . You can compensate him for that, if you want, but on the other hand, if it is an optional affair and company C decides not to build anything, what have you done for the environment? One company has been the good boy, but the other still has its money, and since you have not got a regulation you cannot fine him and take him to court. So the conceptual . . . I cannot see how you can achieve that . . .

Now, as I said, with a grant system it could be achieved, but the grants would have to be extremely large, again in proportion to what the investment would have been, so that it is so good that I cannot refuse that grant. In other words, I would get a better return by taking the government's grant than I would have by using my own capital. I cannot believe any society is going to be that generous to industry. I think it

[Traduction]

Si tout va bien, ou s'il existe toujours un grand mécontentement dans un secteur ou dans un autre, et dans ce cas-ci, ce serait le grand public, je crois que ce serait alors le moment de considérer la proposition d'Environnement Canada concernant la création d'une commission de révision, avec, je crois, des audiences en bonne et due forme. Nous croyons que ce serait le moment de faire intervenir une procédure de révision.

J'ai traité pour vous la consultation, et je crois, l'analyse des incidences socio-économiques. A notre avis, un ministère ne peut, en aucune façon, effectuer une analyse valable des incidences socio-économiques, que ce soit dans le cadre de la réglementation sur l'environnement ou d'autre chose, parce qu'en fin de compte, il n'a pas tous les renseignements dont disposent ceux qui sont touchés. Qui, mieux que celui qui subit le règlement, connaît le coût de son incidence? Si c'est le public qui est touché, qui mieux que lui peut connaître l'incidence de ce règlement?

Nous devons donc nous débarrasser de cette façon de faire, selon laquelle Environnement Canada est en fait le poursuivant, le juge et le jury de ses propres délibérations. Pour le reste, nous sommes en faveur de la proposition concernant l'analyse des incidences socio-économiques.

Finalement, j'ai dit que je parlerais des solutions de rechange. Dans son exposé, le sous-ministre adjoint propose une liste d'autres solutions que la réglementation. A notre avis, elles ne peuvent remplacer la réglementation, et il est difficile de concevoir de véritables solutions, autres que la réglementation, je dois le dire, si nous voulons arriver à un certain résultat. On a mentionné des mesures fiscales. Je ne peux appuyer l'instauration d'un système fiscal . . . Nous sommes certainement partisans de l'amortissement rapide, mais si l'on voulait n'utiliser que la fiscalité pour atteindre le but, cela exigerait un système des plus complexes. Ce qu'il faudrait alors faire, ce serait imposer ceux qui sont la cause du problème d'une façon tellement rigoureuse qu'ils regretteraient de ne pas avoir fait l'investissement au départ, si vous comprenez mes conceptions économiques, qui sont très simples.

Supposons qu'en vertu de la réglementation, la compagnie A doive investir 10 millions de dollars dans des installations qui serviront à éliminer le polluant B. Mais comment diable pourrez-vous, avec un système fiscal . . . Vous pouvez lui rembourser ses dépenses, si vous voulez, mais par ailleurs, si cet investissement n'est pas obligatoire, et que la compagnie C décide de ne rien faire, qu'aura-t-on fait pour l'environnement? Une compagnie a été bien gentille, mais l'autre n'a rien dépensé, et comme il n'existe pas de réglementation, vous ne pouvez lui imposer une amende et la poursuivre devant les tribunaux. Alors, le concept . . . Je ne peux voir comment vous pouvez réussir . . .

Maintenant, comme je l'ai dit, on pourrait y arriver avec un système de subventions, mais celles-ci devraient être très élevées par rapport à ce que l'investissement aurait été, de sorte que la subvention serait si intéressante que je ne pourrais la refuser. En d'autres termes, il me serait plus profitable d'accepter la subvention gouvernementale que d'utiliser mon propre capital. Je ne puis croire qu'une société puisse être aussi

[Text]

would not stand the test in Parliament. Someone would complain.

The Vice-Chairman: Excuse me, Mr. Clare. Could I just ask a question about the tax method? I do not, I am afraid . . .

Mr. Clare: I am saying that I cannot visualize a tax system that will accomplish . . .

The Vice-Chairman: Is the idea not a tax in the sense of a penalty, in that a company that emits a certain amount of pollution through its industrial processes will be taxed, rather than having a regulation stating that you have to achieve these standards? Okay, if you want to pollute, fine, continue to pollute, but we are going to charge you x number of dollars for each unit of pollution you produce above a certain level. Then the company itself can determine whether it is worth its while to pay that penalty or to reduce its . . . Is that not the concept?

Mr. Clare: Yes, but the point I am making is that it may decide to pay the penalty, and that brings you back to the old phrase of "a licence to pollute." Philosophically, every industry that operates under regulation has a licence to pollute, because their effluents are never, despite the fact, on pure water. So to some degree the regulation is a licence and we operate with permits;—in the provincial system, we operate with permits. So these are licences.

It is well conceded that with the minor amounts of pollutants we put into the receiving water, particularly if it is a flowing stream, the stream has what is known as assimilative capacity and will regenerate itself in so many yards or feet or miles; sometimes it may take miles to do so. But if you allow nothing to be done, under what you are proposing here, I cannot see that an environmental objective can be achieved, because a certain company, or some companies, may just decide that they would rather pay that penalty. True enough, you could make the tax so prohibitive that if they did not comply they would shut down. That is the severity you would have to approach; that the penalty would be so harsh that if they did not pay it they would literally go bankrupt. Would you agree with my economics in that?

Mr. W. J. Hogg (Manager, Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment): I would think so. I guess you are really saying, Harvey, that perhaps some incentive or other rather than a taxation penalty . . .

Mr. Clare: What I really wanted to talk about, if you would let me, if I have satisfied you, is another alternative that was not mentioned by Environment Canada, and that is the alternative of voluntary regulation. People will scoff, perhaps. I am sure if certain people were here they would scoff at it. But voluntary regulation has worked. It has worked in our industry and it can be made to work extremely effectively with the hint of a minor threat that, if such and such is not done, then the next step is regulation. I am just using that as a model.

[Translation]

généreuse envers l'industrie. Je pense qu'une telle idée ne pourrait être acceptée au Parlement. Il y aurait des protestations.

Le vice-président: Pardon, M. Clare. Puis-je poser une question sur la méthode fiscale? Je crains que je ne . . .

M. Clare: Je dis que je ne peux concevoir un système fiscal qui réussirait . . .

Le vice-président: Ne s'agit-il pas d'une taxe qui constituerait une amende, c'est-à-dire que la compagnie qui, par ses procédés industriels, émet une certaine quantité de pollution, sera imposée, plutôt que d'une réglementation qui vous donne les normes à atteindre? D'accord, si vous voulez polluer, continuez à le faire, mais vous allez devoir nous verser un certain montant pour chaque unité de pollution que vous produisez, passé un certain niveau. C'est alors à la compagnie qu'il appartiendra de déterminer s'il vaut mieux payer l'amende ou réduire sa . . . n'est-ce pas l'idée?

M. Clare: Oui, mais ce que je dis, c'est que la compagnie peut décider de payer l'amende, et cela vous ramène à la vieille expression «une licence de pollution». Théoriquement, toutes les industries dont les activités sont réglementées ont une licence de pollution, parce que l'eau de leurs effluents, malgré cela, n'est jamais pure. Jusqu'à un certain point donc, la réglementation est une licence, et selon le système provincial, nous agissons avec des permis. Il s'agit donc de licences.

Il est admis qu'avec les quantités minimales de polluants que nous envoyons dans le milieu récepteur, et en particulier, s'il s'agit d'un cours d'eau, ce cours d'eau a ce qu'on appelle une capacité d'assimilation, et peut se régénérer sur une certaine distance, parfois des milles. Mais si vous permettez qu'on ne fasse rien, et c'est ce que vous proposez ici, je ne puis concevoir qu'on puisse atteindre un objectif de protection de l'environnement, parce qu'une compagnie ou quelques compagnies peuvent tout simplement décider qu'elles préfèrent payer l'amende. Il est vrai que la taxe pourrait être si élevée que si elles ne se conformaient pas aux règlements, elles devraient fermer leurs portes. Il vous faudrait tendre vers cette sévérité, c'est-à-dire qu'il faudrait que l'amende soit si élevée que les entreprises feraient faillite si elles ne la payaient pas. Faites-vous le même calcul que moi?

M. W. J. Hogg (directeur, Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien): Je crois que oui. Je crois qu'en réalité, vous dites, Harvey, que peut-être un stimulant plutôt qu'une amende fiscale . . .

M. Clare: Ce dont j'aimerais vraiment parler, si vous permettez, si vous êtes satisfait de mes réponses, c'est d'une autre solution qui n'a pas été mentionnée par Environnement Canada, c'est-à-dire la solution d'une réglementation volontaire. Peut-être les gens se moqueront-ils. Je suis sûr que s'il y en avait certains ici, ils se moqueraient. Cependant, la réglementation volontaire a fait ses preuves. Elle a fait ses preuves dans notre industrie, et elle peut être très efficace lorsque pèse la menace même légère de la réglementation si certaines mesures ne sont pas prises. Je ne dis cela qu'en guise d'exemple.

[Texte]

• 1615

In the province of Ontario, the Ministry of the Environment came to us, our industry, and said, "You have a lot of petroleum products around this province, and tanks and service stations, and although we cannot prove that it is doing anything to health, we would like you to reduce those emissions". So we worked with them. We set an industry voluntary standard, we made major reductions of hydrocarbon emissions from large storage tanks, from service stations, from the dropping of gasoline that comes from the terminals to fill the service stations. And this was voluntary, a voluntary agreement, you might call it, but it was put out as a guideline, as a PACE standard, adopted by the Ontario Petroleum Association, and it has worked. We have made an audit of that, if you talk about evaluation. These voluntary standards were put in booklet form, I believe it was in 1972, and again, there was a five or six-year period of compliance. We, the industry, made an audit of that last summer and we found that all of the companies were in compliance.

So that I believe there is a role for—it may not work in all industries and it may not work in all segments of business, but as you know there are voluntary standards in the advertising business for content of ads. Many people do not think they are tough enough, but that is a judgmental decision.

So I am suggesting that, other than regulation, there is an industry regulation or self-regulation which, with a little political acumen, can be used.

I guess I could go on for some time, but those were the main things I wanted to get across to your committee. Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Clare, for those thoughtful comments. I would ask Mr. MacLellan to begin the questioning.

Mr. MacLellan: Thank you very much, Mr. Chairman.

First of all I would like to mention that, while you are a political, in this regard so are we, because it is an all-party task force dealing with really one question, and that is to look into the question of regulatory reform and to make our recommendations. Hopefully it will be of benefit to all parties and we will be able to make the contribution we hoped to be able to make.

Just one thing, I do agree with one thing Mr. Clare, that you said, in that I think it is extremely difficult to find alternatives for regulations.

I realize that PACE is a very comprehensive organization and that it comprises quite a bit of skill. There is quite a bit of technical know-how involved in your organization, and I feel that it is making an impact and it is extremely important.

But it does differ somewhat from an organization such as the Canadian Standards Association. Self-legislation of an organization such as that is in the interest of the sales and the operations of the member organizations. The only difficulty,

[Traduction]

En Ontario, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement sont venus rencontrer les gens de notre industrie, et nous ont dit: «Vos produits pétroliers sont répandus dans la province, vos réservoirs, vos stations-service, et quoique nous soyons incapables de prouver que cela présente un danger quelconque pour la santé, nous aimerions que vous diminuiez ces émissions.» Nous avons donc travaillé ensemble. Nous avons établi une norme industrielle volontaire, nous avons réduit de beaucoup les émissions d'hydrocarbures provenant des grands réservoirs, des stations-service, de l'écoulement de l'essence qu'on transporte de la raffinerie aux stations-service. Nous l'avons fait volontairement, en nous entendant volontairement, pourrions-nous dire; cela consistait en une ligne directrice, une norme A.P.C.E., adoptée par l'Ontario Petroleum Association, et cela a fonctionné. Si vous voulez parler d'évaluation, nous en avons fait une vérification. Nous avons regroupé ces normes volontaires dans une brochure, je pense que c'était en 1972, et encore une fois, le délai pour s'y conformer était de 5 ou 6 ans. Nous, de l'industrie, avons fait une vérification l'été dernier, et nous avons constaté que toutes les compagnies s'y conformaient.

De sorte que je crois qu'il y a un rôle pour... Peut-être cela ne fonctionnerait-il pas dans toutes les industries et dans tous les secteurs d'entreprises, mais comme vous le savez, dans le domaine de la publicité, il existe des normes volontaires sur le contenu des annonces. Nombre de gens croient qu'elles ne sont pas assez sévères, mais c'est une question d'opinions.

Je suis donc d'avis qu'à part la réglementation, on peut utiliser une réglementation industrielle, ou autoréglementation, si l'on fait preuve d'un peu de sens politique.

Je crois que je pourrais continuer encore un peu, mais c'étaient là les points principaux que je voulais soulever devant votre comité. Merci, M. le président.

Le vice-président: Merci beaucoup, M. Clare, pour ces commentaires réfléchis. Je demanderais maintenant à M. MacLellan de passer aux questions.

M. MacLellan: Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais tout d'abord dire que si, sur cette question, vous êtes apolitique, nous le sommes aussi, car il s'agit d'un groupe de travail constitué de tous ceux qui sont concernés, qui ne se penche que sur une question, celle de la réforme de la réglementation, et qui doit faire des recommandations. Nous espérons que toutes les parties en tireront profit, et que nous pourrions apporter la contribution que nous espérons.

Je dirai seulement ceci; je crois comme vous, monsieur Clare, qu'il est extrêmement difficile de trouver d'autres solutions que la réglementation.

Je me rends compte que l'A.P.C.E. est une organisation très complète, très compétente, et qu'elle démontre de grandes connaissances techniques. Je crois que sa présence se fait sentir et c'est très important.

Mais elle est quelque peu différente d'une organisation comme l'Association canadienne de normalisation. L'autolégislation conçue par un organisme tel que celui-là est dans l'intérêt des organismes membres, sur le plan de leurs ventes et

[Text]

and you have to appreciate the concern, when one is dealing with an organization such as PACE is that the *raison d'être* of the organization is totally apart from the member corporations'. That is to say, the oil companies which comprise PACE are in the business of course of producing oil and gas, marketing this oil and gas, which is not directly related to the concern for the environment. I know that does not necessarily mean that because a company is interested in selling oil and gas and marketing those products that they are not concerned with the environment.

• 1620

First of all, I would like to hear your feelings concerning this. You can appreciate that there has been, I would say, some concern that to allow PACE to be self-regulating, or to put in voluntary regulations, would be taking a chance, because they would not necessarily be acting in the interests of the individuals and because there would be more or less a conflict of interest in that respect, the environment on the one hand and the operations of the member companies on the other.

Mr. Clare: We, you see, are not the only people in the ... We are only 13 companies ...

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Clare: We happen to be, I guess, the 13 largest ones. As in any society, you do not always have all the players go along, as I have mentioned before, and that is a consideration. However, in the one or two cases that I know of ... We have also, incidentally, developed regulations with the Ministry of Transport, environmental regulations in connection with loading and discharging of ships. This is on a voluntary basis, and the Ministry of Transport has taken our guidelines and in effect transposed them into regulations. So that the regulatory development can be many faceted, if you wish.

Mr. MacLellan: Oh, yes.

Mr. Hogg: I wonder if I could add a comment to that.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Hogg: Perhaps it is another one of these persuasive situations that Mr. Clare mentioned. The industry wants to be a good citizen. In fact, I guess you could say that if it were not a good citizen its products would not be sold quite as well as they are. I think it is a double-barrelled approach, really. I think all of us want to be good citizens as individuals in environmental concerns. The industry would also like to be sure that it is not criticized by its customers for being a bad citizen.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Hogg: Persuasive.

Mr. MacLellan: Right.

[Translation]

de leurs opérations. La seule difficulté, et vous devez en voir l'importance, lorsqu'on traite avec un organisme comme l'APCE, c'est que la raison d'être de cet organisme est tout à fait distincte de celle des entreprises qui en sont membres. Cela veut dire que les compagnies pétrolières dont se composent l'APCE produisent et commercialisent du pétrole et du gaz; or ces opérations ne sont pas directement liées à la protection de l'environnement. Je sais que, ce n'est pas parce qu'une compagnie s'intéresse à la vente du pétrole et du gaz et à la commercialisation de ces produits, que cela signifie nécessairement que cette compagnie ne se préoccupe pas de l'environnement.

J'aimerais tout d'abord savoir ce que vous en pensez. Vous pouvez comprendre qu'il y a eu, je dirais, quelque inquiétude à permettre à l'APCE de s'autoréglementer ou d'instituer une réglementation volontaire, car cela impliquerait un risque; en effet, l'APCE n'agirait pas nécessairement dans les intérêts des particuliers et il y aurait plus ou moins conflit d'intérêt à cet égard, l'environnement, d'une part, et les opérations des compagnies membres d'autre part.

M. Clare: C'est que, vous voyez, nous ne sommes pas les seules personnes concernées. Nous ne sommes que 13 compagnies.

M. MacLellan: D'accord.

M. Clare: Il se trouve même que nous sommes les 13 plus grandes compagnies. Comme dans toute société, tout le monde n'est pas nécessairement sur la même longueur d'onde, comme je l'ai déjà mentionné, et il faut y penser. Toutefois, dans les deux ou trois cas que je connais ... Par ailleurs, nous avons également mis au point des règlements avec le ministère des Transports, des règlements portant sur la protection de l'environnement et s'appliquant au chargement et au déchargement des navires. C'était sur une base volontaire, le ministère des Transports a adopté nos lignes directrices et les a en fait transposées dans ces règlements. Ainsi l'élaboration des règlements peut être envisagée sous plusieurs angles, si vous voulez.

M. MacLellan: En effet.

M. Hogg: Je me demande si je pourrais apporter une précision à ce qui vient d'être dit.

M. MacLellan: Certainement.

M. Hogg: C'est peut-être un autre exemple de ces situations persuasives que mentionnait M. Clare. Le secteur privé veut être un bon citoyen. En fait, je pense qu'on pourrait dire que s'il n'était pas un bon citoyen, ses produits ne se vendraient pas aussi bien qu'ils le font. Je pense que c'est vraiment un argument à double tranchant. Je crois que nous voulons tous être de bons citoyens en notre qualité d'individu pour ce qui est de la protection de l'environnement. Le secteur privé aimerait également être sûr de ne pas se faire traiter de mauvais citoyen par ses clients.

M. MacLellan: Oui.

M. Hogg: C'est très convainquant.

M. MacLellan: Bon.

[Texte]

Mr. Clare: I was not suggesting that voluntary or self-regulation was going to be the answer to every situation.

Mr. MacLellan: No, I can appreciate that.

Mr. Clare: But I think there could well be a mix of regulation and self-regulation so that we do not get into the situation that the United States is in. The environmental regulations there would fill this room. I am flooded by my colleagues from south of the border in the American Petroleum Institute, with announcements list every week. Then I get volumes and volumes, and that is only sort of the process side of it. Their process is so complicated that I think the environment is suffering. That is why we like the task force approach. We believe we get things done without all the hucklebuck. Believe me, those civil servants in our view are doing a good job of representing the public. We had tough battles with them to produce this, but in the long run I think goodwill prevailed on both sides.

• 1625

Mr. MacLellan: Just on that question of the consultation, and I think it is a point well taken, it also comes to a point of regulations of time. In our brief, in addition to the desire for consultation, you mention that because of the work of PACE 60 days notice to deal with a proposed regulation really is not sufficient. You would, I am sure, agree that there is a period of time that we have to consider in dealing with regulations. Quite often, regulations that are considered are important for that particular time. Of course, some are needed more quickly than others, but there is a time frame that we must have to develop a regulation, to get it from a proposed state into a state of being able to be implemented. I was wondering if you had any feelings on that. In the light of what you say, just in the 60 days notice regarding the work of PACE as not really being enough time, and then in the consultation approach, how could we work this out to speed up the consideration of proposed regulations?

Mr. Clare: First off, of course, is to get agreement that there is need, recognition of a need. If we can get general recognition by the industry that there is a need, then you will still require two to three years. It might be able to be done faster. I cannot think, in very technical regulations, how you could do it in much less than a year. Then the 60 days would be ample, in my mind, for those who were not involved in the process to examine what is in there, and those who were involved can decide to sit back and take a look at it and see whether we really did a good job.

Mr. MacLellan: You mentioned on page 3 of your brief that a very poor experience occurred when the government agency endeavoured to manipulate industry. I wondered if you could clarify that, because that would be a very bad situation. I for one would like to get a little more information concerning that.

Mr. Clare: I think perhaps the choice of words here may have been a little unfortunate. I think our people perceived that they were being manipulated. It was a perception. I would

[Traduction]

M. Clare: Je ne dis pas que la réglementation volontaire ou l'autoréglementation est la solution idéale.

M. MacLellan: Non, et je peux le comprendre.

M. Clare: J'estime toutefois qu'il pourrait très bien y avoir un mélange de réglementation et d'autoréglementation de sorte que nous ne nous trouvions pas dans la situation des États-Unis. La réglementation touchant l'environnement dans ce pays pourrait remplir cette pièce. Mes collègues du Sud, de l'Institut américain du pétrole m'inondent, toutes les semaines, de documents. Je reçois donc des tonnes de documents, et ce n'est là qu'un aspect du processus. Leur processus est en effet si compliqué que l'environnement en souffre, à mon avis. C'est pourquoi nous aimons l'approche du présent groupe de travail. Nous estimons que les choses se font sans bousculade. Croyez-moi, ces fonctionnaires font à notre avis un beau travail de représentation du public. Nous nous sommes bagarrés avec eux pour arriver à ce résultat, mais en fin de compte, je pense que la bonne volonté a régné des deux côtés.

M. MacLellan: Ainsi la question de la consultation, et je pense que l'objection est motivée, cela revient également à une question de réglementation du temps. Dans votre mémoire, outre le désir de consultation, vous mentionnez qu'en raison du travail de l'APCE, un préavis de 60 jours pour étudier un projet de réglementation est réellement insuffisant. Vous conviendrez, j'en suis sûr, qu'il nous faut fixer un délai pour examiner des règlements. Très souvent, les règlements envisagés sont importants pour une époque déterminée. Naturellement, on a besoin de certains règlements plus rapidement que d'autres, mais il nous faut un délai pour mettre au point une réglementation pour faire d'un projet de réglementation une réglementation prête à être appliquée. Je me demande ce que vous pensez de cela. À la lumière de ce que vous dites, en particulier du caractère insuffisant du préavis de 60 jours pour le travail de l'APCE et ensuite de l'approche consultative, comment pouvons-nous nous arranger pour accélérer l'examen des projets de réglementation?

M. Clare: En premier lieu, il faut naturellement, convenir qu'il y a nécessité ou reconnaître cette nécessité. Si on peut faire reconnaître par le secteur privé qu'il y a nécessité, on aura encore besoin de deux ou trois ans. On pourrait peut-être agir plus rapidement. Je ne vois pas comment, dans le cas des règlements très techniques, on pourrait y arriver en moins d'un an. Par conséquent, le délai de 60 jours serait suffisant, à mon sens, pour ceux qui ne participent pas au processus d'examen. Quant aux autres, ils peuvent décider de prendre leur temps, de l'examiner et de voir si l'on a vraiment fait du bon travail.

M. MacLellan: Vous mentionnez, à la page 3 de votre mémoire, la situation fort désagréable qu'a engendré l'essai de manipulation du secteur privé par l'organisme gouvernemental. Pourriez-vous clarifier ce point, car cela constituerait une situation très malheureuse. Quant à moi, j'aimerais en savoir un peu plus là-dessus.

M. Clare: Je pense peut-être que le choix des termes a pu être un peu malheureux dans ce cas. Je crois qu'on a eu l'impression d'être manipulés. C'était une perception. J'aime-

[Text]

really rather not dwell on it, it is a page of history and it could happen again. But twice we had to go from the level of our working group to the assistant deputy minister, and then it was resolved. If the government people and our own approach it with an openness that there is a job to be done, I do not see that we will have the problem.

It is very important also in the process to have agreement on terms of reference, just as your committee probably looked at your terms of reference; I guess they were imposed on you. But in a consultative thing, if you can get agreement on terms of reference for what the job is to be done, then you can move on with much more effectiveness. People then are not batting straw men or trying to solve problems that do not exist. You know, there are a whole lot of people with the so called environmental decade who are Chicken Little's, the sky is falling in. We know there are some things wrong with the sky, but it has not always fallen in on us.

• 1630

Mr. MacLellan: With regard to notice, which I think you put a high priority on as well, I was wondering what your ideas would be on perhaps departments having a mailing list that they would keep up to date, and perhaps PACE could supplement from time to time, and when these things came out utilizing this mailing list.

Mr. Clare: If we were to stick with the so-called task force approach, six months should be adequate for us to muster a team, and perhaps in the situation three months would be, because you are going to start the work after you have got the players together and agreed, as I say, on the terms of reference and agreed on a work plan in order to accomplish this. In the cases that we have worked on with Environment Canada where the provinces have been involved—it is a tripartite thing, I might say, because eventually the provinces have to take the guideline and translate it into regulations, so they want to be involved.

This brings me to a point that I was going to talk about and overlooked, this matter of jurisdiction. This process helped prevent double jeopardy, and we firmly believe that because of the way the process worked it has not been a problem for us, because the provinces were involved. But it could be a problem if Environment Canada, in our case, and whatever other department that we might deal with, decided, we are going to go it on our own. Then if they developed a regulation it is possible, I could see, that a province would say, we want no part of this particular regulation.

Mr. Hogg: I wonder if I could add something to that. While three months or six months sounds like a long time, this is not to say that the industry, the association, is doing nothing during that period. In fact, we try to anticipate new regulations and we have a research and development program aimed at just that. We try to think well, what is the government going to come up with next, and try to have some kind of

[Translation]

rais mieux ne pas m'appesantir sur ce point; c'est du passé, mais cela pourrait se reproduire. En effet, nous avons dû, à deux reprises, demander en qualité de groupe de travail, au sous-ministre adjoint d'intervenir, et la difficulté a alors été résolue. Si le personnel gouvernemental et notre propre personnel abordent ouvertement une question en se disant qu'il y a un travail à faire, je ne vois pas pourquoi il y aurait d'autres difficultés.

Il est également très important, dans ce processus, de s'entendre sur un mandat, tout comme votre propre comité a probablement examiné son mandat; je suppose qu'il vous a été imposé. Mais dans un cadre consultatif, si l'on peut s'entendre sur un mandat de ce qu'il y a à faire, on peut ensuite agir avec beaucoup plus d'efficacité. On ne joue pas alors avec des hommes de paille, ni on essaye de résoudre des problèmes qui n'existent pas. Vous savez, il y a un tas de gens dans cette décennie soit disant de l'environnement qui sont de vrais peureux; le ciel va leur tomber sur la tête. Nous savons que tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes, mais la terre tourne toujours.

M. MacLellan: En ce qui concerne le préavis, qui est également une grande priorité pour vous, je me demande ce que vous pensez de la possibilité des ministères d'avoir une liste de distribution qu'ils pourraient tenir à jour et que l'APCE pourrait peut-être compléter de temps en temps. Lorsque des règlements sortiraient, les ministères pourraient alors utiliser cette liste de distribution.

M. Clare: Si nous devons nous en tenir à ce qu'on appelle l'approche du groupe de travail, six mois nous suffiraient à rassembler une équipe; une fois en situation, trois mois même suffiraient, parce qu'on va commencer à travailler après avoir réuni les joueurs, convenu, comme je le disais, du mandat, et s'être entendus sur un plan de travail à accomplir. Dans les cas où nous avons travaillé avec Environnement-Canada et où les provinces participaient, c'est là une action tripartite je pourrais dire, parce que finalement les provinces doivent adopter la ligne directrice et la traduire en règlements, aussi veulent-elles participer au processus.

Cela m'amène à la question dont je voulais parler et que j'ai oubliée, c'est-à-dire la question de la compétence. Ce processus a permis d'éviter un double danger; et nous croyons fermement qu'en raison du déroulement du processus, la participation des provinces n'a pas constitué un problème pour nous. Cependant, cela pourrait créer un problème, si Environnement-Canada, dans notre cas, et tout autre ministère avec lequel nous pourrions traiter, décidaient que nous allions y aller seul. Ensuite, si le ministère met au point une réglementation, il est possible, j'imagine, qu'une province déclare qu'elle rejette en bloc cette réglementation.

M. Hogg: Pourrais-je ajouter quelques mots sur ce point. Même si une période de trois ou six mois paraît longue, cela ne veut pas dire que le secteur privé, l'association, ne font rien pendant ce temps-là. En fait, nous essayons de prévoir les nouveaux règlements, et nous avons un programme de recherche et de développement consacré uniquement à cela. Nous essayons de penser, bien, qu'est-ce que le gouvernement va

[Texte]

background available. So I would suggest that in a three or six-month period, having been given notice, the industry and the association would be gathering data to provide background for the regulation development. I am just pointing out that it would not be a dead time.

Mr. MacLellan: Have you ever proposed regulatory reforms to the pertinent departments?

Mr. Clare: I believe we did.

Mr. Hogg: We made some comments to the Economic Council in connection with their regulation reference, a couple of them, one particularly on occupational health quite recently, and we had an early discussion with them a couple of years ago. I suppose, inherently, we have been talking to the departments and trying to encourage them to talk to us before things grow into a real problem. I suppose that is part of my job in Ottawa, to encourage this kind of dialogue, asking departments to phone us or write us and alert us as to a problem that is coming up. We may not be aware of it and we would sure like to get on top of it right away. It is communication. In fact, I guess we perform a little bit of a service there too. We put one department in touch with another department. They are working on the same problem and they are sometimes not aware of it.

Mr. Clare: We come close to that in the distribution and the marketing side. You have many different kinds of markets, really, in the oil business, home heating oil and gasoline distribution. You have the majors that we represent and you have perhaps independents and you get right down to what we call the mom and pop's. Those people seldom have the standards that the rest of the industry has. We have standards, our own standards, internally, to make things safe. Largely they are safety oriented, but if you make a thing safe to humans you usually make it safe for the environment too. So that for many years we have had internal standards of the industry for how to build storage tanks, how to put dikes around them, how to build service stations and so on and so forth.

We have from time to time come close to recommending to provinces that those standards which we will put out under association guidelines become a regulation. Otherwise, the little guy can give the industry a bad name, and the politician is very reluctant to attack the little guy. We found this in the Province of Manitoba, who thought we were the big bad industry when a lot of aquifers in different parts of the province were being polluted by such products as gasoline or heating oil through leaks developing in underground buried tanks.

[Traduction]

demander la prochaine fois, et nous essayons d'obtenir quelques données sur le sujet. Aussi, j'aimerais dire que dans un délai de trois ou six mois, après avoir été avisé, le secteur privé et l'association rassemblent des données pour constituer une base à l'élaboration de la réglementation. Je veux simplement souligner qu'il ne s'agit pas d'un temps mort.

M. MacLellan: Avez-vous jamais proposé des réformes de la réglementation aux ministères pertinents?

M. Clare: Je pense que nous l'avons fait.

M. Hogg: Nous avons fait certains commentaires au Conseil économique au sujet de sa réglementation, quelques-uns, dont un en particulier, sur la santé dans le milieu professionnel très récemment. Nous avons déjà eue aussi une première discussion avec les gens du Conseil économique, il y a quelques années. Naturellement, nous avons discuté avec les ministères et essayé de les encourager à discuter à leur tour avec nous avant que les choses ne constituent un véritable problème. Je pense qu'il fait partie de mon travail à Ottawa d'encourager ce genre de dialogue, de demander aux ministères de nous téléphoner ou de nous écrire, et de nous aviser de tout problème qui surgirait. Nous pouvons ne pas être au courant d'une difficulté mais nous souhaitons la régler le plus rapidement possible. Ça, c'est de la communication. En fait, je suppose que nous rendons un peu service, là également. Nous mettons un ministère en contact avec un autre. Il arrive que des ministères travaillent sur le même cas, et quelques fois, qu'ils ne le savent même pas.

M. Clare: C'est presque le cas, dans le secteur de la distribution et de la commercialisation. Il existe en fait bien des sortes de marchés dans le secteur pétrolier, la distribution de l'essence et de l'huile à chauffage. Il y a les grands que nous représentons, il y a peut-être des indépendants, et on trouve ensuite les entreprises familiales. Ces dernières ont rarement les normes que suit le reste de l'industrie. Nous avons des normes, nos propres normes internes pour assurer la sécurité. Nous visons dans nos normes la sécurité au sens large du terme, mais si une situation est sécuritaire pour les humains, elle est habituellement sécuritaire pour l'environnement également. C'est ainsi que, depuis de nombreuses années, nous avons des normes internes pour l'industrie sur la façon de construire des réservoirs, la façon de creuser des fossés autour des réservoirs, la façon de construire des stations-service, etc.

Quelquefois, nous avons presque recommandé aux provinces d'adopter, sous forme de règlement, ces normes que nous établissons sous forme de lignes directrices de l'association. Le petit pourrait autrement donner une mauvaise réputation à l'industrie; or l'homme politique a beaucoup de réticence à attaquer le petit. Nous nous sommes trouvés dans cette situation dans la province du Manitoba qui nous a considérés comme des grands méchants lorsqu'un grand nombre d'étendues d'eau, situées dans différentes parties de la province, ont été polluées par des produits comme l'essence ou l'huile à chauffage à cause de fuites provenant de réservoirs enfouis dans la terre.

[Text]

• 1635

They came to us with this problem, and they were going to simply tell us we had to rip up every tank that was over five years old and put it in. Well, it was a nonsense solution, we eventually convinced them of that, because there is a relationship between the soil corrosivity, which is usually addressed by acidity, and the rate of corrosion, and we had studied this. We did a research project on it and we knew that with certain kinds of soils a tank would last maybe forever, with other kinds in five years you should be replacing it.

So we now have all this published and we have given it to all the provinces. Manitoba has put it into regulation. But they were going to force this onto everybody and we went and told them of all the thousands—it was going to cost the industry millions of dollars.

When I say the industry, I mean not just the Gulf Oil's and Sun Oil's and Imperial Oil's but the moms and pop's, and really, we own very little, the majors own very little, of those on a percentage basis. When it got down to the fact that it would be forcing high expenditures on the little guy who ran a service station out in Birds Hill the politicians pulled back very quickly and they said to come and help us with this problem. They did not want to offend their voters. So we have given them, again, voluntary guidelines to run one.

Mr. MacLellan: Speaking of guidelines, you mentioned in your brief that there should be SEIAs done on guidelines as well as on proposed regulations.

Mr. Clare: Yes.

Mr. MacLellan: How would you propose this be done? Could you clarify that a little more?

Mr. Clare: We are presupposing that a guideline is—well, you might say the only thing it is not is a statutory standard, that ultimately would have to be lived up to. So I see it as no different from a regulation. You would have to do a cost benefit of the guideline. But if everyone observed the guideline and made the investments or whatever the job to be done was, then you would look at, on the environment side, how we are going to measure those benefits. Of course, as the government pointed out to you, that usually is a problem. Even if you cannot put everything into dollars and cents there are some things that can be expressed in abstract terms. At least if you cannot have a real cost benefit relationship in terms of dollars spent to dollars saved, you can look at different technologies and ask what is the effectiveness in terms of reducing a number on the pollutant, so that then I can get the millions of dollars spent per pound of reduction. That is called cost effectiveness and that can become part of the SEIA process.

[Translation]

On nous a présenté le problème; et on allait tout simplement nous demander de déterrer tous les réservoirs qui étaient enfouis depuis plus de cinq ans. Bien, c'était une solution absurde. Nous en avons finalement convaincus les autorités, car il y a une relation entre la corrosivité du sol qui est habituellement attribuable à l'acidité et le taux de corrosion, et nous avons étudié cela. Nous avons mené un projet de recherche sur cette question; et nous savons que dans certains types de sols, un réservoir pourrait peut-être durer toujours, tandis que dans d'autres types de sols, on devrait les remplacer au bout de cinq ans.

Ainsi, nous avons donc publié tous ces résultats, et nous les avons remis à toutes les provinces. Le Manitoba en a fait une réglementation. Cependant, cette province avait l'intention de l'imposer à tout le monde, aussi nous sommes venus dire au gouvernement que cela allait coûter des millions de dollars à l'industrie.

Quand je parle de l'industrie, je ne veux pas juste dire les compagnies Gulf Oil, Sun Oil et Imperial Oil, mais toutes les petites entreprises. En effet, nous possédons très peu, les grands possèdent un tout petit nombre des entreprises en pourcentage. Lorsqu'on s'est rendu compte que cela imposerait des dépenses énormes à celui qui exploite une station-service sur Birds Hill, les hommes politiques ont fait rapidement marche arrière et nous ont demandé de venir les aider. Ils ne voulaient pas contrarier leurs électeurs. Aussi, nous leur avons encore donné des lignes directrices volontaires.

M. MacLellan: Au sujet des lignes directrices, vous mentionnez dans votre mémoire qu'il faudrait procéder à des analyses des incidences socio-économiques tant des lignes directrices que des projets de réglementation.

M. Clare: C'est exact.

M. MacLellan: Comment cela pourrait-il se faire à votre avis? Pourriez-vous apporter quelques précisions?

M. Clare: Nous supposons qu'une ligne directrice est... Bien. Nous ne pourrions dire, qu'une seule chose, que ce n'est pas une norme législative qu'il faudrait en fin de compte respectée. Par conséquent, je ne vois pas de différence avec un règlement. On aurait à faire une analyse des coûts et avantages de la ligne directrice. Cependant, si tout le monde observe la ligne directrice et fait les investissements ou tout ce qui doit être fait, on examinera alors du point de vue de l'environnement comment mesurer les avantages. Naturellement, comme nous l'a fait remarquer le gouvernement, cela soulève habituellement une difficulté. Même si l'on ne peut tout convertir en argent, il y a certaines choses qui peuvent être exprimées en termes abstraits. Si l'on ne peut établir un véritable rapport coûts-avantages, en fonction de l'argent dépensé par rapport à l'argent économisé, on peut au moins examiner les différentes technologies et se demander quelle est leur efficacité en ce qui concerne de la réduction d'un certain nombre de polluants, de sorte qu'on puisse alors connaître les millions de dollars dépensés par livre de réduction. C'est ce qu'on appelle l'efficacité des coûts, et cela peut entrer dans l'analyse des incidences socio-économiques.

[Texte]

Mr. MacLellan: So really when we are talking about guidelines, as far as government is concerned they are really a form of regulation in the fact that if government is putting out guidelines and expecting a specific result . . .

Mr. Clare: Expecting the industry to observe them . . .

Mr. MacLellan: Yes . . .

Mr. Clare: . . . or expecting the provinces to use the guideline to make a regulation.

Mr. MacLellan: That is right.

Mr. Clare: You mentioned that has been done.

Mr. MacLellan: Yes, that is within our framework, as in statutes, as you can appreciate. So, yes, it would be the same sort of thing.

Mr. Hogg: I think you would find that in several of the Environment Canada air pollution control guidelines they were prefaced by a statement over the minister's signature that "I expect the provinces will adopt these as regulations," since the jurisdiction was in the hands of the province. That says a guideline becomes a regulation if the provinces accede to the minister's request.

• 1640

Mr. MacLellan: If they follow through with the recommendation.

Now, you mentioned too that the regulation impact analysis should be printed as well in *The Canada Gazette*. Is that correct, that you feel that would be of some assistance in giving some clarification of the proposed regulation?

Mr. Clare: Yes, I think it is. In many cases the regulation impact, when you are dealing with a large volume commodity, turns out into fractions of a cent a gallon, or now a per cent per litre in metric, I guess, to which the public says so what, Mr. Loughheed is going to raise the price tomorrow by 15 cents a litre. So that usually people tend to lose the significance of those numbers because they forget that what is more important is the capital that will be tied up to do the job. If the job is necessary and the benefits are reasonable, then of course obviously the job should be done. But then society has to look at the fact that so much capital has been taken out of the capital markets and is not available for building schools or hospitals or you name it, other social objectives that all of society has. It is not just the industry's money or our company's money. We really have to think in total social terms.

Mr. MacLellan: With regard to notification, and of course you advocate printing in local papers, has the industry got any means, through PACE or the industry, for notification through bulletins that you feel would be helpful to really publicize the proposed regulations? Or do you think that would be advantageous?

[Traduction]

M. MacLellan: Ainsi, lorsque nous parlons des lignes directrices, ce sont effectivement, du point de vue du gouvernement, une forme de réglementation, dans la mesure où si le gouvernement établit des lignes directrices et s'attend à un résultat particulier . . .

M. Clare: S'attend à ce que le secteur privé les respecte . . .

M. MacLellan: Oui.

M. Clare: Ou s'attend à ce que les provinces se servent des lignes directrices pour établir une réglementation.

M. MacLellan: C'est exact.

M. Clare: Vous avez mentionné que cela s'était déjà produit.

M. MacLellan: Oui, cela est inscrit dans notre cadre d'activité, comme dans les lois, comme vous le savez. En effet, oui, cela serait le même genre de chose.

M. Hogg: Je pense que vous trouveriez que plusieurs directives adoptées par Environnement-Canada en matière de contrôle de la pollution atmosphérique sont précédées d'une déclaration portant la signature du Ministre selon laquelle il espère que les provinces adopteront ces règlements, puisque les provinces ont juridiction dans ce domaine. Cela signifie qu'une ligne directrice devient un règlement si les provinces accèdent à la demande du Ministre.

M. MacLellan: Si elles suivent la recommandation.

Bien, vous avez également mentionné que l'analyse des conséquences de la réglementation devrait être aussi imprimée dans la *Gazette du Canada*. Est-il correct que vous estimiez que cela aiderait à clarifier les projets de réglementation?

M. Clare: Oui, je le pense. Dans de nombreux cas, les conséquences de la réglementation, lorsque vous parlez d'un bien en grande quantité, se traduit en fractions de cent au gallon, ou maintenant, en pourcentage au litre dans le système métrique, ce à quoi le public répond, je suppose, et alors! M. Loughheed va augmenter demain le prix de 15 cents le litre. Or les gens ont habituellement tendance à ne pas comprendre le sens de ces chiffres parce qu'ils oublient que, ce qui est plus important, c'est le capital dont on a besoin pour faire le travail. Si le travail est nécessaire et si les avantages sont raisonnables, alors il est normal, et c'est évident, que le travail doit être fait. Mais alors, la société doit tenir compte du fait qu'un volume important de capital a été retiré des marchés de capitaux et n'est donc plus disponible pour construire des écoles ou des hôpitaux, comme vous l'avez dit, ou atteindre d'autres objectifs sociaux que toute société a. Ce n'est pas seulement l'argent de l'industrie ou de notre compagnie. Nous devons véritablement avoir une vue pour l'ensemble de la société.

M. MacLellan: En ce qui concerne l'avis d'une nouvelle réglementation, et naturellement vous recommandez l'impression dans les journaux locaux, le secteur privé a-t-il quelque moyen, par l'intermédiaire de PACE ou du secteur lui-même, de faire paraître des avis dans des bulletins moyen que vous estimez utile pour réellement rendre publics les projets de réglementation? Pensez-vous que cela pourrait être utile?

[Text]

Mr. Clare: I would think that is a government prerogative. We can do it to our own membership. The only thing we can handle—well, our membership is thirteen companies. There are lots of installations—some companies have five or six refineries—if it happens just to affect refineries. If it happens to be on the marketing side, on service stations, there are literally thousands of installations, so a lot more people are involved who have to have a feel for what the implications of a regulation may be.

Mr. MacLellan: You mentioned in your Suggestion 13 on page 8,

Review of department annual reports by standing committees would provide a greater degree of accountability by Parliament. PACE supports this concept.

What exactly do you mean by that, from the regulation point of view?

Mr. Clare: From the regulation point of view it may be difficult, but if the regulation is such that it requires monthly reporting of how your performance is, and most of them do, then the government should publish that, from the data submitted by *x* companies regulated—it may be just a subjective statement—we find that all were in compliance 98 per cent of the time. Obviously, if they put in a regulation and find that people are in compliance 50 per cent of the time, then there is something wrong. Either the standards are too high and cannot be met or the companies are bad actors and the government should be spending more money on enforcement officers.

Mr. MacLellan: But are you advocating that this information be published in annual... What information are you suggesting should be published in annual reports.

Mr. Clare: The government spends quite a bit of money on assessing the quality of the environment and they publish... We have what is known as NAPS, National Air Pollution Surveillance. It happens to be a system which is mutually run between the provinces and the federal government, but the ambient air in all our cities is measured against objectives which are there to protect your health and mine. We make our own analysis of that data, and we find it very hard for the government on the basis of their own data to try to regulate us. It will not regulate anything any more than it is. We feel that data should be published, let the people of Canada know that the air in most of our cities and certainly in our country is very healthy compared with many other parts of the world.

• 1645

They do some monitoring of the streams, not as much, but again that should be part of their mandate, to tell the people of Canada how we are doing. In the United States they have a thing called the Council on Environmental Quality, CEQ, which reports to the president. It audits what the Environmental Protection Agency does, in other words, it is big brother overlooking another agency. I am not suggesting we need that.

[Translation]

M. Clare: J'estime que c'est là une prérogative du gouvernement. Nous pouvons le faire pour nos propres membres. La seule chose que nous pouvons faire... eh bien, nos membres sont au nombre de treize compagnies. Il existe un tas d'installations... quelques compagnies ont cinq ou six raffineries... si la réglementation ne concerne que les raffineries, par exemple. S'il s'agit de la commercialisation, des stations-service, il y a alors là des milliers d'installations de sorte qu'un très grand nombre de gens sont concernés et doivent avoir une idée des implications possibles d'une réglementation.

M. MacLellan: Vous avez déjà mentionné ce point dans votre proposition 13, à la page 8,

L'examen des rapports annuels des ministères par des comités permanents renforcerait l'imputabilité envers le Parlement. PACE appuie cette idée.

Que voulez-vous dire exactement par cela, du point de vue de la réglementation?

M. Clare: Du point de vue de la réglementation, cela peut être difficile, mais si la réglementation exige un rapport mensuel de notre rendement, et c'est le cas la plupart du temps, le gouvernement doit alors en faire la publication à partir des données présentées par *X* compagnies réglementées... ce n'est peut-être là qu'un point de vue personnel... nous estimons que toutes se conformaient à la réglementation dans 98 p. 100 des cas. Il est évident que si l'on établit une réglementation et qu'on découvre que 50 p. 100 des gens seulement la respecte, il y a certainement quelque chose qui ne va pas. Soit les normes sont trop élevées et ne peuvent être respectées, soit les compagnies sont de mauvais exécutants, et le gouvernement devrait consacrer plus d'argent à l'emploi d'inspecteurs.

M. MacLellan: Mais, recommandez-vous que cette information soit publiée dans un document annuel. Quelle information proposez-vous de publier dans les rapports annuels?

M. Clare: Le gouvernement dépense pas mal d'argent à évaluer la qualité de l'environnement et il publie... Nous avons ce que nous appelons la SPA, surveillance de la pollution atmosphérique. Il se trouve que c'est un système qui est géré par les provinces et le gouvernement fédéral, mais l'air ambiant dans toutes nos villes est mesuré selon des critères qui existent pour protéger votre santé et la mienne. Nous faisons nos propres analyses de ces renseignements, et nous trouvons très difficile pour le gouvernement, sur la base de ses propres renseignements, d'essayer de nous réglementer. Il ne réglementera rien du tout, rien de plus que ce qui est déjà réglementé. Nous pensons que les renseignements devraient être publiés, qu'on devrait faire savoir aux Canadiens que l'air de la plupart de nos villes, et certainement de notre pays, est très sain comparativement à bien d'autres parties du monde.

Les gouvernements contrôlent un peu les cours d'eau, pas autant, mais là encore cela devrait faire partie de leur mandat de dire aux Canadiens ce qu'il en est. Les États-Unis ont un organisme qu'ils appellent le Conseil sur la Qualité de l'Environnement, CEQ, qui fait rapport au Président. Il vérifie ce que l'Agence de Protection de l'Environnement fait; en d'autres mots, c'est le grand frère qui surveille un autre organisme.

[Texte]

We have a council, incidentally, and perhaps those are the people who should be doing what I suggest, measuring the effectiveness of the control programs we have, or if there are not any control programs the fact that a control program is needed in this particular area.

Most environmental protection measures are becoming very expensive because they involve very sophisticated equipment and hardware, and we cannot afford in this country to make investments for nonproblems. I must say that from time to time we have felt that Environment Canada were trying to solve nonproblems, and we have accused them of doing this with their own data. You know, it is always whose ox is getting gored, or who is riding whose hobby-horse. If there happens to be a particular branch director and he really wants to see that go, depending how much influence he has with the hierarchy he will try to see that something happens. I do not know if I mentioned it, but there is one right now where we think they are chasing a rainbow.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. MacLellan.

Who is chasing a rainbow? Is that a federal department?

Mr. Clare: Yes.

The Vice-Chairman: What do you do when you have complaints about overzealous, perhaps, administrators? Do you go direct to the deputy minister?

Mr. Clare: We usually try to work it out on the lowest level we can. If we cannot get satisfaction then we have gone as high as the minister. It is very seldom we have had to take anything to the minister. We have gone to the deputy minister. He has not always agreed with our side either, but that is fine. We must say the communications have never been turned off to us. We admire them for that.

The Vice-Chairman: Can you be more specific about the department that is chasing the rainbow and what rainbow they are chasing?

Mr. Clare: I would rather not elaborate, but it is the Department of the Environment. It is after a particular . . .

The Vice-Chairman: Standard which is too high?

Mr. Clare: Well, they are proposing a regulation, they are looking into proposing a regulation. It gets to do with certain individuals, again, who are zealous in this area, who have a bee in their bonnet that they want to get that thing regulated.

The Vice-Chairman: I would like to come back a moment to the advance notice under Suggestion 2. We definitely feel that consultation is going to be really the cornerstone of our report. We recognize that if there is not advance consultation, requiring that draft regulations be tabled 60 days in advance of their promulgation is really probably fairly meaningless because there are vested interests at that time and it is very unlikely that there will be any major changes. What we are trying to determine, though, one concept which we put into our position

[Traduction]

Je ne dis pas que nous avons besoin de cela. Nous avons un Conseil incidemment, et peut-être, ce serait là les gens qui pourraient faire ce que je propose, c'est-à-dire mesurer l'efficacité des programmes de contrôle que nous avons, ou s'il n'y a aucun programme de contrôle, indiquer qu'il existe un besoin de programme de contrôle dans un secteur particulier.

La plupart des mesuriers de protection de l'environnement coûtent de plus en plus chères parce qu'elles exigent l'emploi d'équipement et de matériel très complexes; nous ne pouvons nous offrir dans ce pays de faire des investissements lorsqu'il n'y a pas de problèmes. Je dois dire qu'en tout temps, nous avons pensé qu'Environnement Canada essayait de résoudre des problèmes qui n'existaient pas, et nous l'avons accusé de faire ça avec ses propres renseignements. Vous savez, c'est toujours le problème du dada de chacun. S'il arrive qu'un directeur particulier veuille faire réellement avancer les choses, et selon l'influence qu'il aura sur ses supérieurs, il veillera à ce qu'il se passe quelque chose. Je ne sais pas si je l'ai déjà mentionné, mais il existe actuellement un cas où nous estimons que le ministère court pour rien.

Le vice-président: Merci M. MacLellan.

Qui court pour rien? Est-ce un ministère fédéral?

M. Clare: Oui.

Le vice-président: Que faites-vous lorsque vous vous plaignez d'administrateurs peut-être trop zélés? Vous adressez-vous au sous-ministre?

M. Clare: Nous essayons habituellement de résoudre le problème à l'échelon le plus bas possible. Si c'est impossible, nous montons le plus haut dans la hiérarchie et allons jusqu'au ministre. Il est très rare que nous ayons eu à porter un problème à la connaissance du ministre. Nous nous sommes cependant rendus jusqu'au sous-ministre. Il ne s'est pas toujours rangé de notre côté, mais c'est correct. Nous devons dire que nous avons toujours été bien reçus. Nous leur en sommes reconnaissants.

Le vice-président: Pouvez-vous préciser le Ministère qui court pour rien et pourquoi courrait-il?

M. Clare: Je préférerais ne pas apporter d'autres précisions, mais il s'agit du ministère de l'Environnement. Il s'occupe d'une . . .

Le vice-président: Norme qui est trop élevée?

M. Clare: Bien, le Ministère propose une réglementation, il envisage de proposer une réglementation. En fait, il s'agit encore de certaines personnes qui sont zélées dans ce secteur, qui ont décidé une fois pour toutes qu'elles feraient réglementer ce point.

Le vice-président: Je voudrais revenir rapidement sur le préavis qui était proposé. Nous sommes certains que la consultation va devenir la pierre angulaire de notre rapport. Nous reconnaissons que sans consultation préalable, il serait sans doute pratiquement inutile d'exiger que les avant-projets de règlement soient déposés 60 jours avant leur promulgation, puisqu'à ce moment-là des intérêts sont déjà engagés et qu'il est fort peu probable que des changements importants soient apportés. Nous aimerions cependant inclure dans notre déclai-

[Text]

paper is the concept of a regulatory calendar or agenda. It would be modelled after such a calendar and agenda in the United States, which is published twice a year. It would require all departments and agencies to publish in such a special agenda any regulatory initiatives that they were contemplating—and contemplating is even too strong a word, because we would want this to go in there at even the very formative stages, if they just felt that a particular problem area was coming up two years down the road or something like that, what we call the gleam-in-the-eye stage . . .

• 1650

Mr. Clare: Certainly at that point in time there should be from the person proposing the regulation, no matter what area it covers, reasonable justification for why he thinks regulation is necessary.

The Vice-Chairman: That is precisely what we wanted to ask you. They would have to say what the necessity is, what the alternatives are and so forth. It would give industry and the public basically really advanced notice of contemplated initiatives so that other alternatives could be explored or the public would have the opportunity to react and say, well, we feel regulation is not necessary in this particular area, we can come up with something else, or the cost would be excessive, or so forth. We have been trying to determine, if this kind of calendar or agenda is published six months in advance, or every six months, whether that is too long a period or . . .

Mr. Clare: No, no.

The Vice-Chairman: What I am trying to get at is, how long does it normally take a department, such as the Department of the Environment which you are familiar with, to go from the developmental stage to the time when they want to actually promulgate a regulation? Are their lead times greater than six months most of the time, or could they be greater than six months, or do they often act in 90 days?

Mr. Clare: If you are just talking about notice that they intend to study the subject or start the development of a regulation . . .

The Vice-Chairman: Right.

Mr. Clare: . . . and you want to hear argument about whether or not it should be studied . . .

The Vice-Chairman: That is correct.

Mr. Clare: That point in time?

The Vice-Chairman: Yes.

Mr. Clare: I would say that six months would be adequate, but then . . .

The Vice-Chairman: Oh, in some cases it might be . . .

Mr. Clare: Then if you decide if there is a sort of consensus that the regulation is necessary, then you go into this period I was talking, of one, two, three years to actually do the development.

[Translation]

ration de principe l'idée de la publication d'un calendrier ou d'un ordre du jour des règlements, qui suivrait le modèle américain d'après lequel des documents du genre sont publiés deux fois par année. Tous les ministères et organismes seraient tenus de faire paraître dans ce calendrier spécial tous les projets de règlements envisagés, et je dirais même que le mot «envisagé» est trop fort, car nous aimerions que les toutes premières idées de projets soient incluses dans ce document, et même les règlements pouvant toucher des problèmes susceptibles de se présenter deux ans plus tard; bref, une intuition de règlement . . .

M. Clare: A ce moment-là, la personne qui propose le règlement devrait, certes, en justifier le bien-fondé, peu importe le domaine.

Le vice-président: C'est justement ce que nous voulions vous demander. Les personnes qui présenteraient les règlements devraient dire pourquoi ce règlement s'impose, quelles sont les solutions de rechange, etc. Ainsi, les industriels et le grand public seraient vraiment informés à l'avance des initiatives envisagées, ce qui permettrait de voir si d'autres solutions sont possibles, et donnerait au public la chance de se prononcer. On pourrait, par exemple, arriver à la conclusion qu'aucun règlement ne s'impose vraiment dans le domaine en question, ou encore trouver une autre solution, ou se rendre compte que les coûts seraient excessifs, etc. Nous avons tenté de déterminer si ce type de calendrier ou d'ordre du jour est publié six mois à l'avance, ou tous les six mois, et si ça serait une période trop longue ou . . .

M. Clare: Non, non.

Le vice-président: Je me demandais combien il faut habituellement de temps à un ministère comme celui de l'Environnement, que vous connaissez bien, pour faire passer un règlement du stade de l'ébauche à sa promulgation. Cela prend-il habituellement plus de six mois, ou occasionnellement plus de six mois ou arrive-t-il souvent que le tout se fasse en quatre-vingt-dix jours?

M. Clare: Parlez-vous simplement ici de l'avis selon lequel ils ont l'intention d'étudier un sujet ou de commencer à préparer un règlement . . .

Le vice-président: C'est cela.

M. Clare: . . . et vous voulez avoir des opinions quant à savoir s'il faut l'étudier ou pas . . .

Le vice-président: C'est exact.

M. Clare: A ce stade-là?

Le vice-président: Oui.

M. Clare: Je dirais que six mois suffiraient, mais ensuite . . .

Le vice-président: Oh, dans certains cas, cela peut prendre . . .

M. Clare: Ensuite, s'il y a une espèce d'unanimité selon laquelle le règlement est jugé nécessaire, vous vous engagez alors dans la période dont je parlais, d'un, deux ou trois ans, nécessaire à la préparation du règlement.

[Texte]

The Vice-Chairman: Absolutely. This would not just be published six months in advance, this agenda would be published every six months. They may be contemplating something three years down the road, but at the stage that they contemplated that action it would be published at the first available opportunity in this agenda and they would say that the date of action would be three years hence.

So we are trying to provide, basically, an advance notice procedure. In some cases it might be six months, in some cases it might be a year and in some cases it might be several years advance notice of a contemplated regulatory initiative. But if we make this recommendation, many departments may come and say that we often have to act more quickly than in six months. They may say that the agenda comes out in June, we discerned this problem in July and we had to take action in November, or something like that. So basically what we are proposing might be ineffective, and what I am asking you is, normally, in the environmental area, in the development of regulations, is it a process which normally takes an extended period of time or is it something they have to act on on very short notice quite often?

• 1655

Mr. Clare: Most things, I think, could follow a calendar such as you are suggesting. I would have to feel that they should have some right to exempt the process. I would agree with them that there may be new technical knowledge, scientific knowledge. Particularly in the field of toxic substances there is new information coming up all the time about substances which have been in use, but it has taken a long time because the development of toxicity is a very tedious process. First you work with animals and then you try to translate the effect on animals and see if you can, really, with some real justification say that the effect will be such and such on man. But there are certain cases where I would think that it would be very appropriate for them to make an immediate ban on something. It could be that serious.

The Vice-Chairman: All right then, thank you.

On pages 4 and 5 of your brief you discussed the Access to Information bill, and you noted that as it currently is introduced it does not satisfy this criterion perfectly. What criterion are you referring to? The limit of exception criterion?

Mr. Clare: Yes. We are most concerned, I believe, in this respect, that certain proprietary data might be submitted to a minister and that that minister would make the judgment, without reference back to the submitter of the information, that it was in the public interest to disclose it. We do not think this should happen, because the minister's interpretation could be somewhat out of line. The seriousness of the problem to the public of not knowing might be relatively modest, whereas the disclosure, to the company, might be very serious in an economic sense. That is one aspect of that particular problem.

The Vice-Chairman: And on the top of page 5, what do you mean exactly by "Provincial committees and groups who meet

[Traduction]

Le vice-président: Exactement. Ce calendrier ne serait pas publié seulement six mois à l'avance, mais bien tous les six mois. Il se peut par exemple qu'un règlement soit envisagé trois ans à l'avance, donc, dès que cette prévision à long terme serait faite, elle serait publiée dès que possible dans le calendrier, avec la date prévue pour la préparation du règlement.

En fait, nous essayons de créer une procédure d'avis préalable. Ainsi, dans certains cas, il sera précisé six mois, un an, voire plusieurs années à l'avance qu'un règlement donné est envisagé. Mais si nous faisons cette recommandation, les fonctionnaires de nombreux ministères nous diront peut-être qu'il faut souvent agir en moins de six mois. Ils pourront dire par exemple que le calendrier est sorti en juin, mais qu'ils ont décelé un problème en juillet et qu'ils devaient agir en novembre ou quelque chose comme cela. Donc, ce que nous proposons est peut-être inefficace, et je vous demande si, habituellement, dans le domaine de l'environnement, la préparation des règlements est un processus long ou s'il faut souvent agir à brève échéance?

M. Clare: Je crois que la plupart du temps, nous pourrions nous en tenir à un calendrier du type que vous proposez. Je crois cependant qu'ils devraient avoir le droit de se soustraire à la procédure. Je suis d'accord avec eux pour dire que les connaissances techniques et scientifiques sont constamment approfondies. Particulièrement dans le domaine des substances toxiques, de nouvelles données sur les substances utilisées sont sans cesse découvertes, mais cela est un processus très long, parce que l'étude de la toxicité des produits est très laborieuse. Vous travaillez d'abord avec des animaux, puis vous essayez d'interpréter les effets sur les animaux et de voir si vous pouvez vraiment extrapoler en les appliquant à l'homme. Mais dans certains cas, je crois qu'ils sont tout à fait justifiés de proscrire une substance sur-le-champ. Cela peut être très grave.

Le vice-président: Très bien, je vous remercie.

Aux pages 4 et 5 de votre mémoire, vous mentionnez le projet de loi sur l'accès à l'information et vous soulignez que sous sa forme actuelle, il ne satisfaisait pas entièrement aux exigences. Entendez-vous par là les exigences sur les exceptions?

M. Clare: Oui. A cet égard, nous nous intéressons vivement au fait que certaines données secrètes personnelles puissent être soumises à un ministre et que celui-ci puisse se prononcer sans consulter la personne qui lui a fourni les renseignements. Est-ce vraiment dans l'intérêt du public de dévoiler pareilles données? Nous croyons qu'il faut empêcher cela, parce que l'interprétation du ministre peut être erronée. De plus, si le public n'avait pas été mis au courant de ces données, cela aurait peut-être été sans conséquence tandis que le fait de dévoiler ce renseignement peut entraîner de très graves répercussions à la compagnie sur le plan économique. Voilà un aspect du problème.

Le vice-président: Et en haut de la page 5, qu'entendez-vous exactement par des «comités et des groupes provinciaux» qui se

[Text]

in private"? Do you mean information which is submitted to a provincial government, let us say the Ministry of the Environment in Ontario, and somehow finds its way into the federal department without the permission of the person that submits the information? Is that what you are getting to?

Mr. Clare: I believe the example here might be one where provincial and federal groups meet to decide on, in our case, an environmental objective. They do that at a committee stage and they announce . . . then they decide what the result of their deliberation was, without our knowing, as we say—without the industry, it might not be ours, it might be some other industry or another part of society—what the basis of their judgment was.

• 1700

The Vice-Chairman: That does not relate to confidential information as such, does it?

Mr. Clare: The minutes of their meeting . . . we did not know what the rationale was. They announce a result. All of a sudden what has appeared is a number . . .

The Vice-Chairman: But they are not disclosing proprietary information through such a process. You are not referring to that, are you?

Mr. Clare: It could be proprietary to them, yes.

The Vice-Chairman: But you are asking for . . .

Mr. Clare: It is not proprietary, it is confidential, let us call it that. This is the whole subject of freedom of information.

The Vice-Chairman: Well, on page 7, under the heading Regulatory Impact Analysis—Publication, you say you believe the government should be obliged to respond to comments. Basically, what you are asking for are reasons for certain conclusions.

Mr. Clare: Yes.

The Vice-Chairman: But again, coming back to page 5, I have difficulty understanding how that relates to the matter of freedom of information.

Mr. Hogg: I wonder if it really does not relate to sort of explaining "why did you come to this conclusion?" You concluded that the number is 5. We shake our heads and say we wonder how you arrived at that, and very often you do not get a satisfactory answer. I suppose it is, again, the consultative process, more than proprietary or confidential company information.

The Vice-Chairman: Okay. So when you support a freedom of information statute on the previous page and then say, "Bill C-43, Access to Information Act, as it is currently introduced does not satisfy this criteria perfectly,"—and I asked you what criteria? the criterion of limited exceptions?—I guess what you are saying there, in the light of what you have just said about the subsequent sentence, is that you really mean that you would want further disclosure, you would want them to disclose their reasons for reaching certain decisions. That is what you are talking about there.

[Translation]

réunissent dans le privé? Voulez-vous dire par exemple que des renseignements soumis à un gouvernement provincial, disons le ministère de l'Environnement de l'Ontario, peuvent se retrouver dans un ministère fédéral sans l'autorisation de la personne qui les a fournis? Est-ce bien là où vous voulez en venir?

M. Clare: Je crois qu'on pourrait donner l'exemple ici de groupes provinciaux et fédéraux qui se réunissent pour déterminer, dans notre cas, un objectif lié à l'environnement. Ils font cela en comité, puis ils en viennent à une conclusion sans nous dire sur quoi repose leur jugement. Je dis «nous», mais il peut s'agir d'une autre industrie ou d'un autre groupe de la société.

Le vice-président: Cette conclusion est-elle directement liée à de l'information confidentielle?

M. Clare: Le procès-verbal de leur réunion ne nous permettait pas de savoir quel était le fondement de leur jugement. Ils ont simplement annoncé un résultat . . . tout à coup, ils sont arrivés avec un chiffre.

Le vice-président: Mais ils ne se trouvent pas à révéler ainsi des renseignements personnels, n'est-ce pas?

M. Clare: A leurs yeux, oui.

Le vice-président: Mais vous demandez . . .

M. Clare: Il ne s'agit pas de renseignements personnels, mais disons de renseignements confidentiels. C'est là tout le cœur de la question de la liberté d'information.

Le vice-président: Eh bien, à la page 7, sous le titre Analyse des répercussions sur le plan réglementaire, vous dites que le gouvernement devrait être tenu de donner suite aux commentaires. Ce que vous demandez en fait, c'est que les fonctionnaires justifient certaines de leurs conclusions.

M. Clare: Oui.

Le vice-président: Mais pour revenir à la page 5, disons que j'ai du mal à voir comment cela se rapporte à la liberté d'information.

M. Hogg: Je me demande s'il ne s'agit pas en fait de justifier une conclusion donnée? Vous êtes arrivé au chiffre 5. Nous avons hoché la tête et nous nous sommes demandés comment vous y étiez arrivé, et très souvent nous n'obtenons pas de réponse satisfaisante. J'imagine, encore une fois, qu'il s'agit davantage du processus consultatif que de renseignements personnels ou confidentiels sur une compagnie.

Le vice-président: Très bien. Donc, vous appuyez une loi sur la liberté d'information à la page précédente et vous dites que le projet de loi C-43, Loi sur l'accès à l'information, ne satisfait pas entièrement aux exigences, dans sa forme actuelle. Moi je vous ai demandé, de quelles exigences s'agit-il? De celles sur les exceptions? J'imagine que ce que vous voulez vraiment dire d'après ce que vous venez de faire remarquer sur la phrase suivante, c'est que vous voudriez une divulgation plus poussée, c'est-à-dire que soient révélées les justifications

[Texte]

Mr. Clare: Yes, yes.

The Vice-Chairman: Okay.

Mr. Clare: We are not necessarily saying that everything has to be done in a goldfish bowl.

The Vice-Chairman: Right. On page 6 you refer to draft regulations, under subparagraph (d):

It is desirable that draft regulations accompany this legislation so that an impact analysis could be applied to the regulations.

We have been told by the departments that this is not really practical, that it would cause great delays in their processes. What do you feel about that? Do you think that is a valid objection to it or not?

Mr. Clare: Not if we have to go through this process in any case. I presume what the government is saying is that we need the enabling legislation before we can get on with the job of drafting regulations, when in fact much legislation is just that—it is enabling, it is a sort of policy statement. The real impact of the policy statement gets translated into statutory regulations, thou shalt not do something or thou shall do something.

• 1705

The Vice-Chairman: You do not feel it is a very valid objection, that they should really be able to produce these regulations at the time the legislation is introduced.

Mr. Hogg: I think in fact in at least one case regulations were produced, at least in draft form, and that was with the Transportation of Dangerous Goods bill. Some time ahead we were supplied with copies of the code, and this gave a flavour of what the legislation was intended to do. In fact, I think you will find on the next page over—I am going back a few years now, to 1977—that with the Fisheries Act, while they were late in coming, the kinds of regulations that might arise from the legislation were tabled in front of the standing committee that was reviewing the enabling legislation. You have to tie the two together to be able to really appraise the enabling legislation.

The Vice-Chairman: Okay, thank you. One final question. On page 9, dealing with conflicts in the federal jurisdiction, you note that you have regularly requested in your briefs to parliamentary standing committees that legislative primacy be stated. How can this be done? How can this be accomplished? Have you made any suggestions as to how that can be accomplished?

Mr. Clare: It is a very difficult area. We mentioned the transportation of Dangerous Goods Act here, where we could visualize a situation wherein three different ministries might have become involved, had there been an incident. I guess there was transport under this act, there might be water under the Fisheries Act, and there could have been a provincial act, all of which might involve three different government officers arriving to give orders, and the possibility of conflicting orders

[Traduction]

mêmes de certaines décisions. C'est bien de cela que vous parlez, n'est-ce pas?

M. Clare: Oui, oui.

Le vice-président: Très bien.

M. Clare: Nous ne disons pas que tout doit nécessairement se passer en vase clos.

Le vice-président: Exact. A la page 6, vous parlez des avant-projets de règlements, au sous-alinéa d):

il est souhaitable que les avant-projets de règlements accompagnent cette loi pour que l'analyse des répercussions puisse également se rapporter aux règlements.

Les ministères nous ont dit que cela n'était pas vraiment pratique, car ça pourrait retarder de beaucoup leurs travaux. Qu'en pensez-vous? Est-ce là une objection valable?

M. Clare: Pas si nous devons suivre cette procédure de toute façon. Je suppose que les fonctionnaires ont en fait voulu dire que nous avons besoin de la loi habilitante avant de pouvoir commencer la rédaction des règlements, mais en fait les lois ne sont souvent que cela, habilitantes, c'est une sorte de déclaration de principe. La véritable incidence d'un énoncé de principes se traduit dans des règlements écrits, qui autorisent ou interdisent de faire ceci ou cela.

Le vice-président: Ne croyez-vous pas que c'est une objection très valable que l'on élève en affirmant que les règlements devraient paraître en même temps que les lois?

M. Hogg: Dans un cas au moins, je pense que des règlements ont été produits, du moins sous une forme provisoire pendant que la Chambre était saisie du projet de Loi sur le transport des marchandises dangereuses. Un peu à l'avance, on nous avait remis des exemplaires du code, ce qui nous fournissait une indication des éventuelles dispositions que comporterait la loi. Sauf erreur, vous trouverez à la page suivante—je remonte à quelques années en arrière—soit 1977—que dans le cas de la Loi sur les pêcheries, dont l'étude tardait, les règles susceptibles de découler de cette mesure législative ont été déposées au Comité permanent qui en était à examiner la loi habilitante. Il faut rapprocher les deux éléments pour être en mesure d'évaluer vraiment la valeur de la loi habilitante.

Le vice-président: Très bien, merci. Une dernière question. A la page 9, où il est question de conflits de compétences fédérales, vous affirmez avoir régulièrement demandé dans vos mémoires aux comités permanents du Parlement que la primauté législative soit affirmée. Comment cela peut-il se faire? Comment y parvenir? Avez-vous formulé des suggestions quant à la manière de réaliser une telle suprématie?

M. Clare: C'est un sujet très difficile. Nous avons mentionné tout à l'heure la Loi sur le transport des marchandises dangereuses, dans le cas de laquelle nous pouvions concevoir une situation où trois ministères différents auraient pu intervenir, dans l'éventualité d'un accident. Dans cette loi, il est question de transport par voie d'eau relevant de la Loi sur les pêcheries, ainsi que d'interventions possibles d'une loi provinciale, si bien que des agents de trois niveaux de gouvernement auraient pu

[Text]

loomed large in our mind as maybe adding to the problem rather than helping to be a solution.

The Vice-Chairman: Are you saying that the Transportation of Dangerous Goods Act is an example of how this legislative primacy or paramountcy can be effected or it is a bad example?

Mr. Clare: As long as it is spelled out which is paramount.

The Vice-Chairman: You say it does spell out that it takes precedence over other regulatory enactments, so that would seem to satisfy the kind of concerns that you have.

Mr. Hogg: I think really what that is saying is that this is great, this is what we would like to see as a statement of primacy, but then you bring in a secondary concern there. Having stated that, you must provide backup knowledge in a competent enforcement group, an inspector, for example. In favour of one thing, you have to ensure that something else is done to go with it.

The Vice-Chairman: I see. So basically they have given the final say there to one particular act, but you are saying that the inspectors under that particular act . . .

Mr. Clare: . . . may not be the most competent to judge what the appropriate action should be. We all realize it is a very difficult area, but it does happen.

The Vice-Chairman: We met this morning the Health Protection Branch of the Department of National Health and Welfare, and they were saying that for years they have proposed to have in the area, I guess, of food inspection, one food inspection unit that would carry out the inspections that are presently conducted by four departments. I suppose what you are saying is the question is to find the inspectors with the knowledge to be able to handle the four different areas.

• 1710

Well, if you do have any really specific examples of how the matter of conflict in federal jurisdiction can be solved, if you have any particular acts you could point to and say that you could see, for example, department A taking the lead role in this particular field and combining inspection procedures or so on, we would appreciate your thinking about that and perhaps maybe submitting something to us. I know you say you have requested in your briefs to parliamentary standing committees that legislative primacy be stated. Well, the question that we ask is how. If you have just asked for it that is one thing, but if you have pointed out some solutions that is that we are really interested in getting our hands on.

[Translation]

arriver sur les lieux pour donner des ordres, et la possibilité que ces ordres aient pu se contredire a beaucoup préoccupé notre esprit en tant que situation susceptible d'accentuer le problème au lieu de le résoudre.

Le vice-président: Affirmez-vous que la Loi sur le transport des marchandises dangereuses est un exemple de la manière dont cette primauté ou souveraineté législative peut se réaliser,—ou faut-il conclure qu'il s'agit d'un mauvais exemple du principe de primauté revendiqué?

M. Clare: L'important est de bien préciser quel texte a la primauté.

Le vice-président: Vous affirmez que la souveraineté de la loi lui donne priorité sur les autres textes réglementaires, de sorte que cela semble résoudre le genre de problèmes qui vous préoccupe.

M. Hogg: En réalité vous affirmez, si je ne me trompe, que le principe de la primauté de la loi est excellente, et que vous souhaiteriez qu'il soit confirmé, mais vous soulevez ensuite un problème secondaire. Une fois le principe acquis, il faut fournir de l'application de la loi, un inspecteur compétent, par exemple. En faveur d'une chose, on doit s'assurer qu'une autre chose s'accomplit pour compléter la première.

Le vice-président: Je vois ce qu'il en est. Fondamentalement, le législateur a approuvé en définitive une loi donnée, mais vous signalez que l'inspecteur travaillant sous l'autorité de cette loi particulière . . .

M. Clare: Sans doute ne suis-je pas le plus compétent pour juger de ce que devrait être la meilleure ligne de conduite à suivre. Nous constatons tous qu'il s'agit d'un domaine très difficile, et c'est ainsi.

Le vice-président: Nous avons accueilli ce matin la Direction générale de la protection de la santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et leurs représentants nous ont déclaré que depuis des années ils proposent de se doter, dans le domaine de l'inspection des aliments, je crois, d'un service qui se chargerait des inspections présentement effectuées par quatre ministères distincts. Si je vous comprends bien, la difficulté consiste à trouver des inspecteurs suffisamment compétents pour s'occuper des quatre différents domaines.

Si vous avez des exemples précis à nous citer de la manière dont le conflit de compétences fédérales peut être résolu, si vous pouvez nous mentionner des lois relativement auxquelles, à votre avis, le ministère A, par exemple, pourrait exercer le premier rôle dans le domaine considéré et combiner utilement des méthodes d'inspection et le reste, nous serions heureux de connaître votre pensée à ce sujet et de vous entendre nous exposer, peut-être, les solutions qui vous seraient venues à l'esprit. Je n'ignore pas que vous avez demandé dans vos mémoires aux comités permanents du Parlement que la primauté législative soit affirmée. Eh bien nous aimerions savoir comment? Si vous vous bornez à le revendiquer, c'est une chose, mais si vous avez des solutions à faire valoir, ce sont précisément ces solutions que nous aimerions connaître.

[Texte]

In conclusions, Mr. Clare, would you have any additional statements you would like to make, or a concluding comment?

Mr. Clare: No, I did intend and I overlooked it . . . I will leave this with you. There are some learned words here by Lord Robens, who is a very distinguished British jurist, about the law and accident prevention in which he makes some observations about statutory law. I will leave that.

I wanted more specifically to talk to an attachment to this which really is not talked about in the other thing, and this really could apply to anything, not just the environment. It is a diagram about the logic of the standard-setting process, and perhaps it would be helpful to you. We subscribe to it, because it starts out with really an agreement and what the objective is, over on this side, setting the objective. That is the hard part in setting a standard, whether it is a standard of performance or product quality somewhere or an environmental standard, or a standard of conduct, mentioning advertising. Then you go to an upper acceptable limit of whatever you are trying to measure and a lower acceptable limit. Then, in the law, usually the law sets the standard somewhere below what is really the lower acceptable limit which was determined, because there is so much deviation in here that in order to be able to enforce a standard they have to allow the latitude and will set the thing down. I think you would find it may be of some interest to the committee. I will leave enough copies if you want to . . . how many copies?

The Vice-Chairman: If I could have 10 copies I will make sure the other members get one too.

We have had meetings with the Canadian General Standards Board and the Canadian Standards Association to discuss the whole matter of voluntary and consensus standards, so we are somewhat familiar with the manner in which standards are arrived at. I know you have talked about industry standards. I do not think that there are really any standards-writing organizations in the environmental area, are there, as there are in the electrical areas?

Mr. Hogg: Yes.

The Vice-Chairman: There are?

Mr. Clare: Right today, the Canadian Standards Association's air quality committee have a meeting . . .

The Vice Chairman: Oh, in the Chateau Laurier.

Mr. Clare: . . . and really they are talking I believe today about standards for equipment monitoring.

• 1715

Mr. Hogg: They have a number of standards they are working on. For example, the one that comes to mind for today is one on ozone measurement. They have done some on the air pollution control equipment standards. They are just getting

[Traduction]

Pour terminer, M. Clare, aimeriez-vous faire quelques déclarations supplémentaires, ou formuler une conclusion?

M. Clare: Non, j'en avais l'intention, mais cela m'a échappé. Permettez-moi plutôt de vous remettre le présent texte; il s'agit de propos du très savant juriste britannique, Lord Robens, concernant le droit et la prévention des accidents; il y formule certaines observations au sujet du droit écrit.

Je voudrais plus expressément vous entretenir d'une pièce jointe à ce texte, dont réellement on ne parle pas ailleurs, alors que cette annexe pourrait s'appliquer à tous les aspects qui nous intéressent, et non juste à l'environnement. Il s'agit d'un diagramme illustrant la logique du processus d'établissement des normes, et peut-être le trouverez-vous utile. De notre côté, nous l'approuvons, parce qu'il débute par une authentique entente sur le sujet et l'objectif à atteindre, d'une part, et, d'autre part, il détermine l'objectif proprement dit. C'est la partie difficile du processus de fixation d'une norme, qu'il s'agisse d'une norme de rendement, du niveau de qualité d'un produit, ou d'une norme d'intérêt environnemental, ou encore d'une ligne de conduite applicable à la publicité. On procède ensuite vers la limite supérieure acceptable de ce qu'il s'agit de mesurer, après quoi on détermine une limite inférieure acceptable. D'habitude, la loi établit ensuite la norme à un niveau quelque peu inférieur à la véritable limite inférieure acceptable déjà fixée, car il y a en l'espèce tellement d'écarts possibles que pour mettre en vigueur une norme il faut laisser suffisamment de latitude et fixer les limites à un bas niveau. Le comité trouvera peut-être ce diagramme intéressant. Si les membres le désirent, je vais leur en laisser des exemplaires . . . combien en faudrait-il?

Le président: Si vous pouviez nous en fournir 10, je verrai à ce que les autres membres en obtiennent chacun un.

Nous avons tenu des réunions avec l'Office des normes du gouvernement canadien et l'Association canadienne de normalisation, pour examiner la question complète des normes d'application volontaire et librement reconnues, de sorte que nous sommes assez au courant de la manière dont les normes s'établissent. Vous avez parlé, je l'ai noté, des normes d'ordre industriel. Sauf erreur, il n'existe vraiment pas d'organismes chargés de rédiger des normes dans le domaine de l'environnement, comme il y en a dans les secteurs du matériel électrique?

M. Hogg: Si, il y en a.

Le vice-président: Il en existe?

M. Clare: Aujourd'hui même, le comité de la qualité de l'air, de l'Association canadienne de normalisation a tenu séance . . .

Le vice-président: Oh!

M. Clare: . . . au Château Laurier. Et je ne crois pas me tromper en affirmant que ce comité s'est entretenu aujourd'hui des normes de contrôle du matériel de mesure de la présence de certaines substances dans l'environnement.

M. Hogg: Ils sont en train de travailler sur la rédaction d'un certain nombre de normes. Par exemple, celle qui me vient à l'esprit aujourd'hui concerne la mesure de l'ozone. Ils ont aussi abordé la question des normes visant le matériel de contrôle de

[Text]

into that now. They have actually formulated and published one on sulphur dioxide measurement. These are environmental standards and the hope is that people in the equipment manufacturing business will use them in appraising their equipment. Of course, it will be available to the customer, when he is buying a piece of air pollution control equipment, to be able to use these kinds of standards. In the case of things like ambient standards, ozone, sulphur dioxide, they are available as reference methods for governments of all kinds.

Mr. Clare: They are not setting environmental standards per se. They are setting standards for the monitoring equipment.

The Vice-Chairman: That raises another question. On page 2 of your Appendix A, I guess it was, which is your policy statement, you indicate in the last paragraph that you support.

... the need for additional cause/effect research, adequate monitoring, and the development of predictive models which will permit more effective management of the quality of the environment.

What I was wondering is, does your association and does your industry, for example, provide funds for the development of monitoring devices or for research into the areas that you identify there?

Mr. Clare: We have brought along a list of some of our research projects in this area. It is very extensive. It would take too long. But we can certainly, out of this, jell out ... Perhaps Mr. Hogg could be in contact with Mr. Cook and provide you with that. We did look at the best equipment to measure two or three parameters in receiving waters.

The Vice-Chairman: What would your budget be for that?

Mr. Clare: Well, on average, our research budget is not multimillion or anything. It is in the neighbourhood of a quarter of a million dollars a year for a variety of projects.

Mr. Hogg: Our main problem is not really the money end of it. It is getting capable people to manage these projects.

Mr. Clare: And getting the projects clearly defined as to what we want to do. That is another big problem.

The Vice-Chairman: On the Miscellaneous Estimates Committee we met the Minister of State for Science and Technology and discussed matters such as R&D goals for Canada and federal contributions and provincial contributions. It seems that the federal government's contribution, and the provincial governments', are really up to the standards of other countries, but Canadian industry seem to be lagging behind in their commitment to research and development. That is really what leads me to that question and also your comment there. Do you feel that you are making enough of an effort in the area of research and development? You have quite an impressive

[Translation]

la pollution aérienne. Ils s'y emploient justement à l'heure actuelle. Ils ont, en fait, formulé et publié une norme sur la mesure de l'anhydride sulfureux. Il s'agit là de normes d'intérêt environnemental et l'on espère que les fabricants de matériel de mesure les utiliseront pour évaluer l'exactitude de leurs appareils. Bien entendu, le client qui achètera un dispositif de contrôle de la pollution aérienne pourra faire référence à ces normes, que l'on mettra à sa disposition. Dans le cas des normes qui ont trait à l'ambiance, l'ozone, l'anhydride sulfureux, il s'agit de texte disponibles comme méthodes de référence pour les gouvernements de tous ordres.

M. Clare: Ces organismes ne définissent pas de normes environnementales proprement dites. Ils définissent des normes applicables au matériel de mesure.

Le vice-président: Cela soulève une autre question. A la page 2 de votre annexe A—si je ne m'abuse—où se trouve énoncée votre principe directeur, vous dites dans le dernier paragraphe que vous reconnaissez

«le besoin de recherche supplémentaire sur les phénomènes de cause à effet, sur la surveillance efficace et la création de modèles prévisionnels qui permettront de mieux gérer la qualité de l'environnement.

A ce sujet, j'aimerais savoir si votre association et si votre industrie, par exemple, fournit des fonds pour la fabrication d'appareils de surveillance pour la recherche dans les domaines que précise votre texte?

M. Clare: Nous avons apporté une liste de quelques-uns de nos projets de recherche concernant le domaine susmentionné. Cette liste est très longue. La lecture en prendrait trop de temps. Mais nous pourrions certes, à partir de ce document, tirer des extraits ... Peut-être M. Hogg pourrait-il prendre contact avec M. Cook et vous fournir ce service. Nous avons examiné le meilleur matériel pour mesurer deux ou trois paramètres dans les eaux réceptrices.

Le vice-président: A combien s'élèverait votre budget pour ces travaux?

M. Clare: En moyenne, notre budget de recherche ne s'élève pas à plusieurs millions, loin de là. Il se situe à environ un quart de million de dollars par année pour toute une variété de projets.

M. Hogg: Notre problème majeur n'est certainement pas de nature financière. Il s'agit de retenir les services de personnes assez compétentes pour mener ces projets à bien.

M. Clare: Et aussi de définir les projets aussi clairement que possible. C'est là un autre problème d'importance.

Le vice-président: Au comité des prévisions budgétaires en général, nous avons accueilli le ministre d'État aux Sciences et à la Technologie et discuté avec lui des questions telles que les objectifs de la R&D pour le Canada, ainsi que les contributions fédérales et provinciales nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. Apparemment, la contribution du gouvernement fédéral et celle des provinces ne sont en rien inférieures aux chiffres des autres pays, mais l'industrie canadienne semble tirer de l'arrière pour ce qui est d'engager de ses propres fonds dans la recherche et le développement. C'est, en fait, ce qui m'amène à la présente question et à votre commentaire à ce

[Texte]

association in an industry which is highly profitable, or at least was until the budget last Tuesday, as you indicated, but hopefully it will remain to be so. The question is, is there anything that government can do to get you to do more research or to encourage you to do more research?

Mr. Clare: The objectives of the government are quite properly, in that R&D area, to advance technology which will be used here to improve, in effect, our GNP and perhaps sell the technology abroad. Now, in the environment end, most research is of a defensive nature. It would not likely turn out to be a high money generator for Canada. I do not think it is going to add a lot to our GNP. On the other hand, if we have to buy the technology, if we can invent it here so much the better. Many of these projects we are undertaking with that in mind. We attempted to develop, did develop, a technique for control of refinery operations, a fast what we call fish toxicity test. Normally the government test takes anywhere from 48 hours to . . .

• 1720

Mr. Hogg: 96 hours.

Mr. Clare: . . . 96 hours. Well, you cannot run an operating plant on the basis of waiting 96 hours. You may have polluted the river by that time. We need something that can be run in our own refineries which work on an eight-hour shift basis so that you know the result in eight hours. At least if your stream was off then you could take corrective action quickly. This is one of the things we did develop. We have had some problems with it, but that is the kind of thing we have done. We did spend a lot of money trying to develop a boom for oil spills in fast-flowing rivers. We brought it to the fruition stage of having almost a marketable product and then we had problems with the inventor who wanted to be the manufacturer. It turned out he was not a bad inventor but a terrible manufacturer, so it never really took off. We might have become world famous, I guess, if we had not linked up with a certain individual.

So I think all in all we would like to do more. We do about as much as we think we can competently manage in a year. Our biggest problem is the managing of the research. According to the Science Council report I was reading about in *The Financial Post* the other day, one of the biggest problems we have in Canada is to have research managers, to find those kinds of people.

Mr. Hogg: I do not like to burden you with paper, but if you wish I can leave two or three copies of our last annual report which gives one year's flavour of what we have done. We produce this for our supporters to show them that we are

[Traduction]

sujet. Estimez-vous faire suffisamment d'efforts dans le domaine de la recherche et du développement? Vous avez une assez impressionnante association dans une industrie hautement profitable, du moins c'était le cas jusqu'au budget de mardi dernier, comme vous l'indiquez—mais il est à espérer que les choses demeureront ce qu'elles sont. Dites-nous alors si le gouvernement pourrait faire quelque chose pour vous amener à faire plus de recherche, ou pour vous encourager dans ce sens?

M. Clare: Les objectifs du gouvernement sont très appropriés, dans le secteur de la R&D, c'est-à-dire de faire progresser la technologie qui servira ici à améliorer, en effet, notre PNB et peut-être de vendre de la technologie à l'étranger. En ce qui regarde l'environnement, la majeure partie des travaux de recherche est de nature défensive. Ces recherches n'entraîneraient probablement pas une importante augmentation de revenus pour le Canada. Je ne crois pas qu'elles contribuent à une augmentation sensible du PNB. Par contre, si nous devons acheter la technologie, si nous pouvons la développer au pays, cela devient avantageux. C'est dans cette optique que nous entreprenons de nombreux projets. Nous avons essayé de mettre au point, et nous avons réussi, une technique de contrôle du fonctionnement des raffineries un test rapide sur le niveau d'empoisonnement des poissons. En règle générale, pour effectuer ce test, le gouvernement prend entre 48 et . . .

M. Hogg: 96 heures.

M. Clare: . . . 96 heures. Vous ne pouvez certainement pas exploiter une entreprise s'il faut attendre 96 heures. Dans un tel délai, vous aurez peut-être contaminé la rivière. Nous avons besoin d'un test qui correspond à un poste de travail de huit heures, afin de pouvoir connaître les résultats en huit heures. Ainsi, si l'eau est contaminée, nous pouvons prendre des mesures correctives sans tarder. C'est là une de nos réalisations. Certes nous avons eu des difficultés, mais nous y sommes quand même arrivés. Nous avons par ailleurs dépensé beaucoup d'argent pour mettre au point un barrage flottant pour contenir les fuites de pétrole dans les rivières à débit rapide. Le produit était presque commercialisable. Nous avons mené ce projet jusqu'à l'étape de la fabrication et c'est à ce moment que nous avons eu des difficultés avec l'inventeur qui voulait fabriquer le produit. Cette personne était un bon inventeur mais un très mauvais fabricant, et le projet n'a jamais abouti. Ce projet nous aurait peut-être valu une renommée mondiale si ce n'avait été d'un certain individu.

En fait, nous aimerions en faire plus. Nous faisons ce que nous pensons être capable de bien faire en un an. Notre principal problème est la gestion de la recherche. Je lisais l'autre jour dans le *Financial Post* que, d'après le Conseil des sciences, l'un des plus grands problèmes des directeurs de recherche au Canada consiste à trouver des chercheurs.

M. Hogg: Je ne désire pas vous encombrer de paperasse, mais si vous le voulez, je peux vous remettre deux ou trois exemplaires de notre dernier rapport annuel pour vous donner une idée de ce que nous accomplissons dans une année. Nous

[Text]

spending their money in a logical way. I can get you more. I just brought three in English and one in French.

The Vice-Chairman: All right, then, Mr. Hogg and Mr. Clare, I would like to thank you for your valuable contribution to our deliberations.

Mr. Clare: I would like to thank you for your interest shown in listening to us. We think you have a tough task and we wish you well with it.

The Vice-Chairman: Thank you very much. We will try our best to take your comments into consideration in coming to our conclusions.

The next meeting of this committee will be next Thursday, November 13, in this room. We will be holding an in camera discussion of our draft report. I would like to order that the brief of the Petroleum Association be annexed, or filed as an exhibit. What time will that meeting be?

The Clerk: 9:30.

The Vice-Chairman: 9:30 in the morning. Thank you very much again for your contribution. The meeting stands adjourned.

[Translation]

publions ce rapport à l'intention des gens qui nous appuient afin de leur montrer que nous faisons un usage judicieux de leur argent. Je pourrai vous en procurer d'autres. Présentement, j'ai seulement quatre exemplaires, trois en anglais et un en français.

Le vice-président: Très bien. J'aimerais vous remercier, messieurs Hogg et Clare, de votre apport précieux aux délibérations.

M. Clare: J'aimerais aussi vous remercier de l'intérêt que vous nous avez témoigné. Nous pensons que votre tâche est difficile et nous vous souhaitons beaucoup de succès.

Le vice-président: Merci beaucoup. Nous nous efforcerons de tenir compte de vos commentaires dans nos conclusions.

Notre prochaine réunion aura lieu dans cette salle jeudi prochain, le 13 novembre. Nous aurons une discussion à huis-clos au sujet de l'avant-projet de notre rapport. J'aimerais que le mémoire de l'Association pétrolière soit joint en annexe ou déposé au dossier. A quelle heure se tiendra la réunion?

Le greffier: A 9 h 30.

Le vice-président: Très bien, dans l'avant-midi, à 9 h 30. Merci encore de votre aide. La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Department of Health and Welfare:

Dr. A. Morrison, Assistant Deputy-Minister;
Dr. A. Liston;
Dr. I. Munro.

At 3:30 p.m.:

*From the Petroleum Association for Conservation of the
Canadian Environment:*

Mr. H. Clare, Secretary-Treasurer;
Mr. W. Hogg, Manager.

A 9 h 30:

Du ministère de la Santé et du Bien-être social:

D^r A. Morrison, sous-ministre adjoint;
D^r A. Liston;
D^r I. Munro.

A 15 h 30:

*De la Petroleum Association for Conservation of the Cana-
dian Environment:*

M. H. Clare, secrétaire-trésorier;
M. W. Hogg, directeur.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Friday, November 14, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 25

Le vendredi 14 novembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980
(67)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(68)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Deniger and Peterson.

In Attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 6:12 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, NOVEMBER 14, 1980
(69)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger and Peterson.

Witness: Mr. M. Cohen.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Cohen made a statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1980
(67)

[Traduction]

Le Groupe d'étude du Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(68)

Le Groupe d'étude du Comité spécial sur la Réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Deniger et Peterson.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 18 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 14 NOVEMBRE 1980
(69)

Le Groupe d'étude du Comité spécial sur la Réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Peterson.

Témoin: M. M. Cohen.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Cohen fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, November 14, 1980

• 0938

[Text]

The Chairman: We will now come to order. We are continuing our reference into regulatory reform. It is a pleasure for the committee to have with us today Mr. Maxwell Cohen. It is also a real pleasure for me personally because Mr. Cohen was Dean of the law school at McGill when I was in attendance there for a couple of years. It is always a pleasure to see you, sir, and we look forward to your comments.

Mr. Maxwell Cohen: Thank you very much, Mr. Chairman. Perhaps you might guide me as to how you would like this done.

The Chairman: I think the best thing, if you have no objections, would be for you to give us an outline of what you feel are the major points you feel we should be cognizant of in this process of regulatory reform and what we are doing. You might wish to comment on our preliminary discussion paper, or if you have any suggestions we would be pleased to receive them, and then perhaps we can start discussing them with you.

Mr. Cohen: That is a very good approach with which I agree entirely.

I am delighted to be present. I want to immediately forestall any illusions about my profound expertise in this area. You have had many people before you with deeper and broader claims, I think, to be heard than myself. I have had some experience in the area, and particularly I have had some experience with the regulatory process as it affects the environmental ecological family of problems of our day. That seems to be the area in which I will focus on, apart from some general adamant versions to theory by way of a framework, and then plunge into things I know about and not pretend I will deal with things I do not know about.

• 0940

My own experience, therefore, derives from the work of the International Joint Commission, of which I was the Canadian chairman, and I was the chairman of the first Board of Review under the Environmental Contaminants Act. Also, I have had a number of experiences on federal-provincial task forces and royal commissions as chairman which brought me into the public participation field, simply as a matter of the interaction between the investigatory process and the public that are involved.

I want to congratulate you, Mr. Chairman, on your very succinct and very useful discussion paper.

The Chairman: If we could redirect that, I think it is the staff that is primarily responsible.

Mr. Cohen: They have done, I think, a very good job to focus some of the main issues. Indeed, they are, in some

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Vendredi 14 novembre 1980

[Translation]

Le président: Messieurs, nous allons commencer la séance. Nous poursuivons notre exposé sur la réforme de la réglementation. C'est un plaisir pour le comité de compter parmi nous, aujourd'hui, M. Maxwell Cohen. C'est aussi un réel plaisir personnel, car M. Cohen était doyen de la Faculté de Droit à McGill lorsque j'y ai passé deux années. C'est toujours un plaisir de vous voir, monsieur, et nous attendons vos commentaires.

M. Maxwell Cohen: Merci beaucoup monsieur le président. Vous pourriez peut-être me guider sur la façon dont vous aimeriez que nous procédions.

Le président: Le mieux serait, si vous n'avez pas d'objection, que vous nous donniez un aperçu général de ce qui vous semble être les points principaux dont nous devrions prendre connaissance au sujet du processus de réforme de la réglementation. Il se peut que vous désiriez faire des commentaires sur notre document portant sur les entretiens préliminaires ou si vous avez des propositions à faire, nous serions heureux que vous nous en fassiez part. Alors nous pourrions peut-être commencer à en discuter avec vous.

M. Cohen: C'est une excellente façon de procéder et je suis tout à fait d'accord.

Je suis très heureux d'être parmi vous, mais je désire immédiatement vous enlever toute illusion quant à mes connaissances profondes dans ce domaine. Un grand nombre de personnes se sont présentées ici avec des dossiers instruits de façon plus approfondie et détaillée que les miens. J'ai une certaine expérience dans ce domaine, plus particulièrement en ce qui concerne la façon dont le processus de réglementation peut avoir un effet sur les problèmes écologiques et environnementaux contemporains. Il semble que ce soit là le domaine sur lequel je me concentrerai, mises à part certaines théories générales qui restent inchangées, puis je me plongerai dans les sujets que je connais et ne prétendrai pas traiter de ce que je ne connais pas.

Je tire mon expérience de mon travail à la Commission mixte internationale, dont j'ai été le président pour le Canada; j'ai aussi été président de la première Commission d'étude établie aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement. J'ai eu un certain nombre d'expériences avec les groupes d'études fédéraux-provinciaux et les commissions royales en qualité de président, ce qui m'a amené dans le domaine de la participation avec le public, c'est-à-dire l'interaction entre le processus d'enquête et le public concerné.

Je veux vous féliciter, monsieur le président, sur la concision et l'utilité de votre document.

Le président: Si je peux me permettre une précision, je pense que ce sont mes collègues qui en sont surtout responsables.

M. Cohen: Ils ont fait un très bon travail, faisant ressortir certaines des principales questions. En effet, elles sont, dans

[Texte]

respects, more broadly stated than the very good list of issues that you no doubt know, as they are crystallized in this study I am studying on regulation in Canada by Stanbury and prepared for the Institute for Research on Public Policy, 1978. The study done by Professor Reschenthaler sets out a series of issues on pages 37 and 38. That study is worth looking at because it crystallizes the questions very well as to what are the issues before the modern student of regulation. No doubt you have had that brought to your attention but I may refer to it in the course of my own general comments.

So, when I compare the questions you have raised here and the 10 or 15 issues raised by Professor Reschenthaler, it is interesting to see the difference in focus. The difference in focus is primarily because Professor Reschenthaler is entirely concerned, it seems to me, with economic regulation; the regulation of economic activity per se. And, therefore, this leads me into what I think is one very great difficulty for this task force. It is because the regulatory field, which began very largely as a regulation of varieties of economic activity and usually in the monopoly and quasi-monopoly areas, for example, railroads, has moved into other areas, the public health area and the environmental area, that you, therefore, have problems of distinguishing between that kind of regulation which is classically associated with the concept of regulation; namely, the use of the power of the state delegated to a tribunal of some kind to determine the economic behaviour, the rate-making and other aspects of performance that would be demanded of a monopoly or a quasi-monopoly because the marketplace is not operating there. Either it is a natural monopoly or it is an industry particularly affected with the public interest, to use the classical way of describing it, and therefore the state says, we have to have our input here because the market is not working or it is too important to leave it to the market. Most regulation has been market-oriented or market-substitution regulation for the absence of a market discipline, so the discipline of the state is imposed upon the structure rather than the discipline of the competitive process.

If that is true then, one must regard the growth of regulation in other areas as subject to other criteria for determining its effectiveness despite the fact the same terminology is used. So we used the terminology of regulation of the terminology and the methodology of the adversary process, the quasi-judicial process for functions in society and functions of government that are quite different from the classical model which initiated the process, and one could think of it historically and analytically. Historically, you would begin, for example, with the Interstate Commerce Commission of 1887. The great work on that is the two-volume study by Sharfman, published in 1937. Now, Sharfman was one of the very first students to point out that over time a regulator in dealing with a fixed number of entities at a very fixed range of problems, for example, the railways, ultimately becomes a mirror of the problems of that industry and becomes, as your own discussion paper points out and as Professor Reschenthaler's issues point out, a possible captive of the industry. This is now a classical doctrine, the extent to which in the regulatory field where

[Traduction]

une certaine mesure, exposées de façon plus claire que sur la très bonne liste que vous connaissez sans doute, car elles sont réunies dans cette étude que je suis en train d'examiner sur la réglementation au Canada par Stanbury, rédigée pour l'Institut de recherches sur l'intérêt public, 1978. L'étude effectuée par le professeur Reschenthaler présente une série de questions à débattre, pages 37 et 38. Cette étude vaut la peine d'être examinée car elle expose très bien les questions, à savoir les points en litige, aux étudiants en réglementation. Vous avez certainement eu connaissance de cette étude, mais il se peut que j'y fasse allusion au cours de mes commentaires généraux.

Ainsi, lorsque je compare les questions que vous avez soulevées ici et les 10 ou 15 points en litige soulevés par le professeur Reschenthaler, il est intéressant de voir la différence. Cette différence est surtout due au fait que le professeur Reschenthaler se préoccupe uniquement, me semble-t-il, de réglementation économique, plus particulièrement de la réglementation de l'activité économique. Et cela m'amène ainsi à ce qui, je crois, présente de grandes difficultés à cette équipe de travail. C'est parce que le domaine de la réglementation, qui a débuté en grande partie comme réglementation de diverses activités économiques, habituellement dans les domaines du monopole et du quasi-monopole comme par exemple les chemins de fer, s'est déplacé vers d'autres domaines, l'hygiène publique et l'environnement, que vous avez des problèmes à faire la distinction entre ce type de réglementation associé traditionnellement au concept de réglementation—c'est-à-dire l'utilisation du pouvoir de l'état délégué à un tribunal quelconque, afin de déterminer le comportement économique, la fixation des prix et les autres aspects du rendement qui serait exigé d'un monopole ou d'un quasi-monopole, parce que les affaires sont traitées ailleurs. Soit qu'il s'agisse d'un monopole naturel, soit qu'il s'agisse d'une industrie particulièrement touchée par l'intérêt public, pour utiliser la façon classique de la décrire, et par conséquent l'état déclare qu'il doit faire quelque chose parce que le marché n'est pas prospère ou qu'il est trop important pour le laisser libre. En l'absence d'une discipline de marché, la plupart des réglementations ont été des réglementations orientées sur le marché ou de substitution au marché. Ainsi, l'état s'impose au niveau de la structure plutôt qu'au niveau de la concurrence.

Si c'est vrai, il faut considérer le développement de la réglementation dans d'autres domaines comme étant soumis à d'autres critères pour déterminer sa valeur, malgré le fait que la même terminologie soit utilisée. Ainsi, nous utilisons la terminologie de la réglementation et la méthodologie de la théorie de l'antagonisme, le processus quasi-judiciaire pour les fonctions sociales et gouvernementales qui sont très différentes du modèle classique à l'origine du processus. Considérons-les d'un point de vue historique et analytique. Historiquement, nous pourrions commencer par exemple par la Commission du Commerce entre États de 1887. L'étude importante à consulter sur ce sujet est l'ouvrage en deux volumes de Sharfman, publié en 1937. Sharfman fut alors le premier à faire remarquer qu'avec le temps, un organisme de réglementation chargé de traiter un nombre fixe d'entités, compte tenu d'un nombre déterminé de problèmes, par exemple, les chemins de fer, devient finalement un miroir des problèmes de cette industrie et, comme votre document le fait remarquer et comme le professeur Reschenthaler le souligne, un prisonnier possible de

[Text]

economic behaviour from rate-making to other cognate matters are discussed, at one point the body becomes a prisoner of or a captive of the industry it is regulating.

• 0945

Having said that, it seems to me important to realize that we have had regulation, either of a primitive character or of a very sophisticated regulatory body character in noneconomic performance fields where rate-making and the like were not involved. For example, I suppose one could argue that the introduction of factory acts and the ministerial supervision of the factory acts in the eighteen-forties, -fifties and -sixties was an early form of economic regulations, if you wish to call it that, but was really a social purpose. Its primary purpose was performance in aid of public health and safety to prevent injuries to workmen. The regulatory process there very largely, as I understand it, was historically administrative and ministerial, not by way of a board mechanism, comparable to what developed under the other branch of regulation of which the Interstate Commerce Commission was perhaps the west European or North American pioneer.

I am not going to discuss what you must have already a very large amount of expert evidence and data on, namely the kind of criteria and the kind of patterns of operation that take place in regulatory bodies in a purely economic area. You have all the evidence that you must have on how the CRTC and the CTC and the rest of them operate, what the criteria are and how either elementary or sophisticated is the area of judgment-making, and, indeed, I would imagine you have had evidence on what is the most difficult or crucial part of the regulatory process from the directional point of view; namely, how do laymen, and by laymen I mean people who do not pretend to be experts in the field, sit in judgment on very technical matters? And that is a very old story; we see it perhaps brilliantly in the International Joint Commission where we have scientists and engineers giving evidence before us and where the commission may consist of only one or two people with anything like a technical background but must make very important judgment on water quality objectives, on air quality sampling, on debates over environmental aspects of a particular design where one set of engineers or environmental quality experts give one kind of evidence opposed by another kind of evidence. So, all regulatory bodies, it seems to me, of any importance face the dilemma that if they are in a highly technical area with multiple technical factors involved, the decision-making process for the laymen is very difficult, very complex even if they have their own staff of experts to assist them. And that, of course, is an indispensable ingredient of the modern regulatory body, that they cannot rely upon the adversary process of the parties before them if the adversary process is used, they must have their own staff advisers to be able to sort out what seems to be a valid or an acceptable proposition from some that are not. At the end of the day, one gets the feeling from the literature and from some experience, and certainly my own experience with the International Joint Commission, say something as important and difficult as

[Translation]

l'industrie. C'est maintenant une doctrine classique dans le domaine de la réglementation où le comportement économique va de la fixation des prix à d'autres questions de même nature, qu'à un moment donné l'organisme devient prisonnier de l'industrie qu'il réglemente.

Ceci dit, il me semble important de réaliser que nous avons eu des réglementations, soit élémentaires, soit très sophistiquées dans des domaines de rendement non économique, où la fixation des prix et autres problèmes du même type n'entraient pas en jeu. Par exemple, je suppose qu'on pourrait faire valoir que les nouvelles lois régissant les usines et la surveillance de ces lois par le gouvernement dans les années 1840, 1850 et 1860, ont été une première tentative de réglementation économique, si vous voulez, mais leur but était surtout social. L'objectif principal était de voir à l'hygiène publique et la sécurité et de prévenir les accidents de travail. Le processus de réglementation était à ce moment-là en très grande partie, selon ce que j'ai compris, comparable à ce qui s'est produit dans le cadre des autres organismes de réglementation, dont la Commission du Commerce entre États est peut-être la pionnière pour l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord.

Je ne vais pas discuter des questions pour lesquelles vous devez avoir déjà une très grande quantité de données et de témoignages par des spécialistes, à savoir le genre de critères et de types de fonctionnement dans les organismes investis d'un pouvoir de réglementation, dans le domaine purement économique. Vous avez eu tous les témoignages possibles sur la façon dont le CRTC et la CCT et les autres commissions fonctionnent, sur les critères et sur la façon, élémentaire ou sophistiquée, dont on porte des jugements. En effet, je peux imaginer que vous avez eu des témoignages sur ce qui est la partie la plus difficile ou cruciale du processus de réglementation du point de vue de la direction; c'est-à-dire comment les non-initiés, et par non-initiés j'entends les gens qui ne prétendent pas être des spécialistes dans le domaine; jugent des questions techniques? Et c'est une histoire ancienne; nous la voyons peut-être de façon plus claire avec la Commission mixte internationale où des scientifiques et des ingénieurs donnent leur avis et où dans la Commission il peut y avoir seulement une ou deux personnes possédant une formation technique très générale, mais qui doivent porter de très importants jugements sur les objectifs de la qualité de l'eau, sur l'échantillonnage de la qualité de l'air, sur des aspects environnementaux d'une conception particulière et où une équipe d'ingénieurs ou de spécialistes sur la qualité de l'environnement font des témoignages contraires. Ainsi, tous les organismes investis d'un pouvoir de réglementation, d'une quelconque importance font, il me semble, face au dilemme suivant: s'ils se trouvent dans un domaine très technique où les facteurs techniques sont multiples, le processus de prise de décision pour le non-initié est très difficile et très complexe, même s'ils ont leurs propres spécialistes pour les conseiller. Bien sûr, un élément essentiel de l'organisme moderne de réglementation est qu'il ne peut se fier à la théorie de l'antagonisme des parties en présence, si cette théorie est utilisée. Ils doivent avoir leurs propres conseillers pour être en mesure de savoir ce

[Texte]

Garrison where the key issue in Garrison was how far would the diversion of water from the Missouri River to irrigate north central North Dakota, and then be drained out to the Souris and Red Rivers after it has done its irrigation work, carry with it all the larvae and diseases and fish life from the Missouri, in the face of no immunities in the waters of the Hudson Bay drainage basin, the Souris and Red, kill all the flora and fauna, and particularly the fish life and fish stocks who would have no immunities against these new diseases brought from the Missouri river. The biologists there differed from some of their colleagues on the same team of over 200 scientists that we had studying the Garrison. The biology committee said there was no way you could develop a screen in a canal, from which you were draining this water from the Missouri northward to North Dakota and then draining into the Canadian watershed, and assure yourself that the fish diseases, larvae, et cetera could be wholly excluded. We had two fish screens recommended to us by our principal board, but the subordinate board, a committee of one of the six committees of the main board said, or the biologists said: We just do not think those screens would really guarantee the safety of Canadian waters. None of us on the commission, the three Canadians and three Americans, had any personal expertise in this area whatever. And indeed globally, the only instance of an attempt to hold larvae of that kind back, or fish of that kind back, which would not pollute some other watershed, was in Sweden as far as we could find out, and the data of the Swedish experiment was not very convincing. We, therefore, took the biologists' view and rejected the view of our principal advisers on it and the main board and we bent over backwards and said, No. And seven years of very difficult negotiation eventually led to the commission getting the reference, and in 15 months we had a unanimous report recommending that the Garrison not be proceeded with as envisaged because of the damage to Canadian waters.

[Traduction]

qui semble valable ou être une proposition acceptable. À la fin de la journée, on a l'impression à partir des documents et de certaines expériences, et certainement de ma propre expérience avec la Commission mixte internationale, comme par exemple une expérience aussi importante et difficile que Garrison où le point clé était de savoir quelles seraient les conséquences du détournement des eaux de la rivière Missouri pour irriguer le centre du Nord Dakota, pour ensuite être drainées vers les rivières Souris et Red après avoir irrigué la région, entraînant ainsi toutes les larves, germes et poissons du Missouri, sans que les eaux du bassin hydrographique de la Baie d'Hudson, de Souris et Red ne présentent aucune défense, détruisant toute la flore et la faune, et particulièrement les stocks de poissons sans défense contre ces nouveaux germes apportés de la rivière Missouri. Ici, les biologistes n'étaient pas d'accord avec leurs collègues—plus de 200 scientifiques—ayant étudié le Garrison. Le comité de biologie a déclaré qu'il était impossible de mettre un écran dans un canal pour drainer ces eaux du Missouri vers le nord, jusqu'au Dakota Nord, et ensuite les drainer dans le bassin hydrographique du Canada, et être certains que les germes, les larves, etc., seraient détournés. Notre comité principal nous a recommandé deux écrans à poissons mais le comité secondaire, l'un des six composant le comité principal a déclaré, ou plutôt les biologistes ont déclaré: nous ne pensons pas que ces écrans pourraient vraiment garantir la sécurité des eaux canadiennes. Aucun de nous dans cette commission,—trois Canadiens et trois Américains—, n'étions experts en la matière. Et en effet, de façon générale, le seul exemple d'une tentative d'empêcher les larves ou les poissons de polluer les autres bassins hydrographiques est celui de la Suède, et les données sur cette expérience ne sont pas très convaincantes. Nous avons donc suivi le point de vue des biologistes et rejeté celui de nos principaux conseillers et du comité principal, et nous sommes revenus sur notre décision pour dire non. Il a fallu sept ans de discussions très ardues pour que la commission ait toutes les données, et en 15 mois nous avons eu un rapport unanime recommandant que les travaux sur le Garrison n'aient pas lieu comme il était prévu, étant donné les dommages éventuels que cela aurait pu entraîner dans les eaux canadiennes.

• 0950

I use that illustration to say that we had really three sets of evidence. We had the evidence before us on the course of the hearing, governmental, nongovernmental, academic, public, very influential; laymen of all kinds. We had the information given to us by our principal board after a study which they collated from all the other subcommittees; we had the special report of the biology committee; and we had our own common sense to rely on. We came to the conclusion at the end of the day that we were going to depend upon the biology committee and our own common sense. And I suspect that this is true of the whole regulatory process where there are increasingly complex technical matters involved. I think it unites, therefore, all kinds of boards, which leads me now to the second category.

J'en profite pour dire que nous avons vraiment eu trois types de témoignages. Nous avons eu des témoignages au cours de l'audience avec des membres du gouvernement, des personnes ne faisant pas partie du gouvernement, des universitaires, le public, des personnes très influentes et des non-initiés de toutes sortes. Nous avons eu des renseignements auprès de notre comité principal qui les tenait de tous les autres sous-comités; enfin nous avons eu le rapport spécial du comité de biologie, sans oublier notre bon sens. Nous en sommes arrivés à la conclusion, à la fin de la journée, que nous allions faire confiance au comité de biologie et à notre bon sens. Et je crois que c'est vrai pour l'ensemble du processus de réglementation, lorsque des questions techniques de plus en plus complexes entrent en jeu. Je pense que toutes sortes de commissions sont liées, ce qui m'amène maintenant à la seconde catégorie.

[Text]

If the primary historical origin of boards tends to be in the area of economic substitutes for competition policy or competition and, therefore, you have to have the state come in and regulate a natural monopoly or a situation that is affected by or with the public interest, those are the principal criteria for which you have an economic and regulatory process.

Then, the other area of regulation that is now very frequently used is the environmental, public health and public safety field. I divide those into three categories: environmental generally, public health which involves both environmental and food problems, and public safety which is the work place in question. They all have their economic aspects, of course, but the primary purpose of regulation here is not economic per se; it is to either protect the environment or protect the human person in his health or in his safety against the effects of the work place where the work place is industrial or chemical.

• 0955

It is in that area I have had most of my experience and it is in that area where I think some of the principal difficulties now lie because of the way in which one tends to confuse the two streams of thought analytically and historically.

When we speak of regulation, when your own paper speaks of regulation, no distinction is really drawn between these two great historical groups of experience. It is true the terminology is the same, it is true the governmental models of how they work are the same—tribunals, hearing process, written or nonwritten decisions, et cetera—but the function is very different. And the function being different, the question becomes, therefore, whether one should not have a double perspective on the content of their work in order not to confuse the two.

And why did I say you may need them? It is because of the modern movement toward deregulation, for which reason you were partly created. The movement toward deregulation, stemming in part from the debate which the *Bookings Institute* and others created some years ago when they suggested that regulation in the environmental field was inflationary and added nothing to productivity, has led to a general examination of regulation. And the deregulation of the aeronautics industry gave it a certain political momentum which has had a great effect both on academics and on bureaucrats. So, we are in an era now when people are discussing deregulation as an option after 70 to 100 years of increasing amounts of regulation of the economy, both as an aid to the competitive process and as a prevention for its elimination or as a substitute for it.

Let me say, therefore, that I am not sure in my own mind how one designs systems of regulation which, in fact, do take on different forms that the classical economic regulators; for example, the CRTC or the CTC or the ICC in the United States, as distinct from the Environmental Assessment Review Board in Ontario, or the Board of Review process which I had

[Translation]

Si historiquement, l'origine principale des commissions tend à être dans le domaine des substituts économiques quant il s'agit des politiques de concurrence, l'état doit intervenir et réglementer un monopole naturel ou une situation d'intérêt public; ce sont là les critères principaux pour lesquels vous avez un processus économique et de réglementation.

Alors, l'autre domaine où la réglementation est maintenant fréquemment utilisée est le domaine de l'environnement, de l'hygiène publique et de la sécurité publique. Je divise ces derniers en trois catégories: l'environnement de façon générale, l'hygiène publique qui englobe à la fois les problèmes d'environnement et d'alimentation, et la sécurité publique qui concerne le lieu de travail. Ils ont tous leurs aspects économiques, mais le but principal de la réglementation ici n'est pas en soi économique; il consiste soit à protéger l'environnement, soit à protéger la santé ou la sécurité des personnes sur les lieux de travail, surtout lorsqu'il s'agit de l'industrie et des produits chimiques.

C'est de là que je tire la plus grande partie de mon expérience et c'est dans ce domaine où résident, je crois, certaines des principales difficultés, étant donné la tendance à confondre les deux courants de pensée, sur les plans analytique et historique.

Lorsque nous parlons de réglementation et lorsqu'il en est question dans votre document, aucune distinction n'est vraiment faite entre ces deux grands groupes historiques d'expérience. Il est vrai que la terminologie est la même, il est vrai aussi que les modèles gouvernementaux sur la façon dont ils fonctionnent sont les mêmes—tribunaux, processus d'audience, décisions écrites et orales, etc.—mais la fonction est très différente. Et la fonction étant très différente, la question qui se pose est de savoir s'il ne devrait pas y avoir deux façons de considérer le contenu de leur travail afin de ne pas confondre les deux fonctions.

Et pourquoi ai-je dit que vous pouvez en avoir besoin? C'est à cause de la tendance moderne à la déréglementation, raison pour laquelle vous avez été en partie créé. Cette tendance à la déréglementation, qui est né à la suite du débat lancé il y a quelques années par le *Bookings Institute* et d'autres organismes et au cours duquel il a été dit que la réglementation dans le domaine de l'environnement était inflationniste et ne contribuerait pas à la productivité, a donné lieu à un examen général de la réglementation. Et la déréglementation de l'industrie aéronautique a créé un certain élan politique qui a eu un effet important à la fois pour les universitaires et les fonctionnaires. Ainsi, nous sommes maintenant à une époque où l'on discute de déréglementation comme étant une possibilité, après 70 à 100 années de réglementation intensive de l'économie, à la fois pour soutenir le processus de concurrence et pour prévenir sa disparition ou son remplacement.

Laissez-moi donc vous dire, que je ne suis pas certain quant à la façon de concevoir les systèmes de réglementation qui, en fait, sont différents des organismes investis d'un pouvoir de réglementation classique en matière d'économie; par exemple, le CRTC la CCT, ou l'ICC aux États-Unis, sont différents de l'Environmental Assessment Review Board de l'Ontario, ou de

[Texte]

the honour to chair under the federal Environmental Contaminants Act.

Whether one should begin to think of how you design these differently because they serve different functions is a very nice question. I, myself, believe that probably there is not much you can do about changing the model of the investigative adversary system, the hearing process that is involved in both, though there are great differences in tradition. For example, FIRA, the Foreign Investment Review Agency, does not issue written opinions. That seems to me, and to other students of the regulatory process, a considerable defect in the process. The public simply does not know in detail why a decision is made.

On the other hand, all sorts of decisions are made by Agriculture Canada in co-operation with Health and Welfare on what particular drugs to be used for animals or what particular drugs or food additives to be used by the public are acceptable. No public hearings are held there in most cases, no public participation takes place except by way of an invitation to the industry to comment, that kind of an approach. So, the difficulty that we have now is a whole series of methods of approaching this matter. They are very similar, both on the regulatory side and dealing with economic matters, as well as on the noneconomic side, the environmental, the food, the public health side. And yet, the purpose is quite different so that you can approach the issue of deregulation and say: Has it railway industry, the trucking industry, the airline industry of Canada be better off if they were simply allowed to go their own way in the marketplace, take their own risks and, subject to, perhaps, some limited safety regulation requirements, let the market forces determine the survivability of each of these modes of transportation and not try to regulate a total intermodal system as they now do under the CTC?

• 1000

Having said that, that is one kind of problem and you can approach it with an intellectual competence that maybe there is an answer in 1980 which says, Okay, deregulate things, society will be the better off, the costs will be cheaper, the weaker ones will go by the boards, allocation resources will be more efficient—all the classical economic answers would be put forward to argue in favour of deregulation at this time. But what has that got to do with the new regulatory interest in regulating the environment, in regulating for the purpose of public health and safety of the work place?

It seems to me these are different categories of social objectives in which the deregulation thrust which your task force is now in the middle of surely will not be as relevant or as persuasive. I suppose the most profitable thing I can do is to try to argue as objectively as I can that whatever your findings may be with respect to the need to consider regulation and deregulation in areas where it is a substitute for competition, or discipline is the activity because there is no other way you can discipline it because it is either a natural monopoly or it is

[Traduction]

la Commission de révision que j'ai eu l'honneur de présider aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement.

Se demander s'il faut commencer par penser à concevoir ces systèmes différemment parce qu'ils servent des fonctions différentes est une très bonne question. Pour ma part, je pense qu'il n'y a pas grand chose à faire pour changer le modèle de la théorie de l'antagonisme, le processus d'audience ayant lieu dans les deux cas, bien que les traditions soient très différentes. Par exemple, l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) n'établit pas d'opinions écrites. Cela me semble, ainsi qu'à d'autres étudiants du processus de réglementation, un défaut considérable dans le processus. Le public ne sait simplement pas en détail pourquoi une décision est prise.

D'un autre côté, toutes sortes de décisions sont prises par Agriculture Canada en coopération avec Santé et Bien-Être social sur le problème des drogues acceptables pour les animaux et sur celui des drogues spéciales ou des suppléments nutritifs pour le public. Dans la plupart des cas, il n'y a pas d'audience publique ni de participation du public sauf lorsque les représentants de l'industrie sont invités à donner leur avis. Ainsi la difficulté que nous avons maintenant consiste en toute une série de méthodes visant à aborder cette question. Elles sont très semblables, à la fois du point de vue de la réglementation et de l'étude des questions économiques, ainsi que du point de vue non économique, environnemental, alimentaire et de la santé publique. Et cependant, le but est tout à fait différent et vous pouvez envisager la question de la déréglementation et dire: est-ce que le but a vraiment été atteint du point de vue économique? Est-ce que l'industrie des chemins de fer, du camionnage, du transport aérien du Canada connaîtraient un meilleur essor si on les laissait simplement libres sur le marché, prendre leur propres risques, mais à condition peut-être d'établir certaines conditions de réglementation sur la sécurité, si on laissait les forces du marché déterminer la survie de chacun de ces modes de transport sans essayer de réglementer un système intermodal général comme ils le font maintenant dans le cadre de la CCT?

Suite à ce que je viens de dire, c'est là un type de problème que vous pouvez considérer d'un point de vue intellectuel et la réponse en 1980 est peut-être: D'accord, ne réglementons plus—la société s'en portera mieux, les coûts baisseront, les plus faibles disparaîtront et, l'affectation des ressources sera plus rentables—toutes les réponses classiques du point de vue économique seront mises de l'avant pour favoriser la déréglementation. Mais quel rapport cela a-t-il avec l'intérêt suscité par la réglementation de l'environnement, de l'hygiène publique et de la sécurité sur les lieux du travail?

Il me semble qu'il s'agisse là de catégories différentes d'objectifs sociaux où la poussée vers une déréglementation, dont votre groupe de travail s'occupe actuellement, ne sera sûrement pas aussi pertinente ou aussi convaincante. Je suppose que la meilleure chose que je puisse faire est d'essayer de discuter aussi objectivement que possible, quels que soient les résultats par rapport à la nécessité de considérer la réglementation et la déréglementation dans des domaines où c'est un moyen de remplacer la concurrence, ou que la discipline est

[Text]

activity affected with the public interest. Whatever your views on deregulation may be, they ought not to influence, it seems to me, your views of regulation in the areas of human and natural vulnerability, for example; the ecology of the environment, the health of the community and safety in the work place. Let me therefore leave it at that. These are the two great areas.

The one where deregulation has a certain vogue now is in the economic area where society thinks it can afford to take the risk of deregulation, subject to certain safeguards. But can society afford to take risks of deregulation in the area of environmental policy, of health policy, and of safety in the work-place policy? There, I suspect, we are going to have more regulation rather than less and I would be glad to discuss with the committee, after this introductory and general conceptual framework, what the costs are, socially and otherwise, if you go either more or less into regulation in these noneconomic areas.

One final word on this, I am a strong believer that we must have more rather than less public participation. I am a strong believer in the role of the outside nonbureaucratic review process for the environmental field as it took place under the Environmental Contaminants Act where the minister's order to ban PCBs could not be legal until an outside board of review sat on it and measured its effectiveness, measured the policy, measured the machinery, because there had been a notice of objection filed by those who might be affected by it in industry. There was a nice question whether the review should not take place automatically and not have to await somebody in industry objecting to it because you can always face the dilemma that they may withdraw their objection and then what is the basis for having an outside review?

So, I am for the outside review process before major regulations are introduced to determine the bureaucratic advice that has been given to the minister or the Governor in Council before they make a regulation. I am in favour of that outside review process being impartial, independent and to be funded in such a way that it is not departmentally dependent; funded from some special Treasury Board grant to, perhaps, a central secretariat in Ottawa which would service all the independent boards in order to make sure that they do not have ad hoc costs arising when they might unify these costs in servicing several of these instrumentalities.

• 1005

I am in favour of funding interest groups to come before this outside review because the interests of the public, from native peoples to Pollution Probe, cannot be successfully protected unless they have the same resource at their disposal as industry has when it comes to protest or claim a particular point of view.

[Translation]

une activité parce qu'il n'y a pas d'autre façon de la faire, soit parce que c'est un monopole naturel, soit une activité touchée par l'intérêt public. Quel que soit votre point de vue sur la déréglementation, cela ne devrait pas influencer, il me semble, vos points de vue sur la réglementation dans les domaines de la vulnérabilité humaine et naturelle, par exemple, l'écologie de l'environnement, la santé de la communauté et la sécurité sur les lieux de travail. Laissez-moi cependant m'arrêter ici. Il s'agit des deux grands domaines.

Le domaine où la déréglementation semble bénéficier d'une certaine mode est le domaine économique où la société pense qu'elle peut prendre le risque de la déréglementation, sous réserve de certaines garanties. Mais est-ce que la société peut se permettre de prendre des risques de déréglementation dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail? Là, je suppose que nous allons avoir plus de réglementation que moins et je serais heureux de discuter avec le comité, après cette introduction et cette présentation générale, des coûts sociaux et autres, si vous réglementez plus ou moins ces domaines non économiques.

Un dernier mot sur ce sujet: je crois fermement que le public doit plus participer. Je crois sincèrement au rôle du processus d'étude externe dans le domaine de l'environnement, comme cela a été le cas aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement, où la décision du ministre d'interdire les PCB ne pouvait être autorisée tant qu'une Commission d'étude externe ne s'était pas prononcée et n'avait pas statué sur sa validité, évalué la politique, le matériel, suite aux objections formulées par ceux à qui cela nuisait dans l'industrie. La question de savoir si l'étude devrait avoir lieu automatiquement sans attendre qu'un représentant de l'industrie fasse des objections a été posée, et c'est là une bonne question car vous pouvez toujours avoir à faire face au dilemme voulant que l'objection peut-être retirée et alors, sur quoi baser une étude externe?

Aussi suis-je pour le processus d'étude externe avant que des réglementations importantes ne soient établies, afin de savoir quels ont été les conseils donnés par les fonctionnaires au ministre ou au Gouverneur en Conseil, avant la présentation d'une réglementation. Je propose que le processus d'étude externe soit impartial, indépendant et qu'il soit financé de façon à ce qu'il ne soit pas soumis à la décision du ministère; je recommande également qu'il soit financé par des subventions spéciales du Conseil du Trésor, peut-être un secrétariat central à Ottawa qui pourrait s'occuper de tous les comités indépendants afin de s'assurer qu'ils n'ont pas de frais spéciaux et qu'ils peuvent unifier ces coûts en s'occupant de plusieurs de ces organismes.

Je préconise le financement de groupes d'intérêt pour qu'ils se présentent devant cette commission d'étude externe, parce que les intérêts du public, depuis les autochtones à l'Enquête sur la pollution, ne peuvent être protégés avec succès que s'ils ont à leur disposition les mêmes ressources que l'industrie lorsqu'elle est contre ou en faveur d'un point de vue particulier.

[Texte]

These are almost clichés now for you who have sat for so many months and have probably heard this kind of argument put forward. But my experience is that you can trust the public in general to come in and do a pretty good job, even though at one end of the spectrum there will be the crackpot, and at the other end of the spectrum there will be the super-sophisticated academic who is sure he knows much more than the bureaucrats who devised the regulation. Between those two extremes you will get, it seems to me, a wide body of industry, labour, general, academic, farm, rural and city opinion that can be very helpful to an impartial outside review process. This is particularly true in the environmental field; it is probably equally true in the food and drug field and in the other areas that might be affected; for example, the problems of the work place.

Let me give you three examples before I conclude of a typical gap in the governmental process. There is no public hearing process, no outside review today in the whole field of food additives except for correspondence between Health and Welfare, as I understand it, and interested parties who may write to and consult in the industry or outside. There is no public hearing process before Agriculture Canada and Environment Canada to decide upon allowing a particular pesticide or herbicide to be used. That seems to me to be remarkable and unacceptable in 1980.

And the final example, which, of course, is an extraordinary one, there is no public hearing process whatever in the whole nuclear energy field. Here, the Environmental Assessment Review Board of Ontario has been excluded from the question of environmental assessment when Ontario Hydro decides it is going to locate a site and build a new plant. Second, the Atomic Energy Control Board of Canada, which licenses these things, has no public hearings either on the siting or the licensing or the adequacy of the terms of licence, et cetera, though a bill which was before the House in the last government would have allowed the Atomic Energy Control Board to have the discretion to hold public hearings, but it would be discretionary as I recollect the terms of the bill. To me it is unconscionable at this late date that on a subject so delicate and so wide-ranging as atomic energy there is not a compulsory public hearing process with an outside review, an impartial, either permanent or ad hoc, tribunal, that would sit on these matters before they become the subject of an order permitting or licensing the building of and, in particular, the siting of a nuclear plant. In that connection, it is equally true that there is no public hearing process with respect to waste disposal, so you would get a waste-disposal program which is not at all subject to a general hearing process.

I would like to argue here that if you look at the first report on PCBs of the board that I had the honour to be the chairman of, you will see that one of the great unsolved problems of PCBs in Canada—you have got 3.5 million gal-

[Traduction]

Pour vous qui avez siégé pendant de si nombreux mois et avez sans doute entendu ce type d'argument ce sont presque maintenant des clichés. Mais selon mon expérience, vous pouvez faire confiance au public; en général, il est capable de faire du bon travail, même si d'un côté vous voyez un excentrique et de l'autre un universitaire très sophistiqué convaincu d'être plus au courant que les fonctionnaires qui élaborent les règlements. Entre ces deux extrêmes, vous aurez, il me semble, un large éventail d'opinion provenant de l'industrie, de la main d'œuvres des universités, des secteurs agricole, rural et urbain, lesquelles pourront être très utiles à un processus d'étude externe impartial. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement; c'est probablement vrai aussi dans le domaine des aliments et des drogues et dans d'autres domaines qui risquent d'être touchés, pas exemple, les problèmes des lieux de travail.

Avant de conclure, laissez-moi vous donner trois exemples d'une lacune caractéristique dans le processus gouvernemental. Il n'existe pas de processus d'audience publique, ni de commission d'étude externe aujourd'hui dans tout le domaine des additifs alimentaires, sauf en ce qui concerne une correspondance entre la Santé et le Bien-être social, et les parties intéressées qui peuvent écrire à l'industrie et la consulter. Il n'existe pas de processus d'audience publique à Agriculture Canada et Environnement Canada pour permettre l'utilisation d'un pesticide ou d'un herbicide particulier. Il me semble que ce soit une situation particulièrement inacceptable en 1980.

Et le dernier exemple, qui bien sûr, est peu ordinaire: il n'y a pas de processus d'audience publique dans tout le domaine de l'énergie nucléaire. Ici, l'*Environmental Assessment Review Board* de l'Ontario a été exclu de la question de l'évaluation de l'environnement lorsque Ontario-Hydro a décidé de l'emplacement d'un site et de la construction d'une nouvelle centrale. De plus, la Commission de contrôle pour l'énergie atomique, qui autorise ces travaux, n'a pas fait d'audiences publiques, soit sur l'emplacement, soit sur l'autorisation, ou sur la valeur des termes de l'autorisation, etc., bien que selon un projet de loi présenté à la Chambre cours du dernier gouvernement, la Commission de contrôle de l'énergie atomique aurait pu tenir des audiences publiques mais si je me souviens bien des termes de la loi, il s'agissait d'une mesure facultative. Pour moi, il est inconcevable que dans le cas d'un sujet aussi délicat et d'une telle portée que celui de l'énergie atomique, il n'y ait pas de processus d'audience publique avec une commission d'étude externe, un tribunal indépendant, soit permanent ou ad hoc, qui siégerait sur ces questions avant qu'elles ne deviennent le sujet d'un règlement permettant ou autorisant la construction d'une centrale nucléaire à un endroit particulier. A ce propos, il est également vrai qu'il n'existe pas non plus de processus d'audience publique dans le domaine de l'élimination des déchets, ainsi vous avez un programme pour l'élimination des déchets qui n'est pas du tout soumis à un processus général d'audience publique.

J'aimerais montrer ici que, si vous examinez le premier rapport sur les PCB de la Commission, dont j'ai eu l'honneur d'être le président, vous verrez qu'un des grands problèmes resté sans solution au Canada au sujet des PCB—il y a 3.5

[Text]

lons of PCBs in all the transformers—is if you were to decide tomorrow you are cancelling them, where would you put the PCBs? We have no systematic, national storage approach and no systematic waste-disposal approach. Mississauga prohibited, by local by-law, the only experimental place for the incineration of PCBs, and that may or may not, if the Court of Appeal of Ontario rules, be within its jurisdiction. The case is before the Court of Appeal now, I understand. But it means that we have no national policy, no national board system that unifies these things, that would cross the bridge between provincial and federal jurisdiction.

Here is another area, and your own discussion paper refers to it, which needs very close examination, how one deals with the overlapping questions of federal-provincial jurisdiction, not merely in the regulatory process but in the public-hearing, public-overview process and the funding of those interests that want to appear before this tribunal.

• 1010

I conclude, therefore, on a general note, and I suggest to you, Mr. Chairman and gentlemen, that it would be wise not to mix up entirely the regulatory process as it affects purely economic activity of natural monopolies or businesses affected with the public interest as against the area of the environmental, the public health and the safety of the work place. They are different categories, they do not require the same kind of sense of urgency to deregulate which now seems to be in the air. On the contrary, we may be faced with the need for more and more regulation in the environmental public health field as knowledge grows with respect to the dangers to which we are all exposed in this chemical industrial civilization.

The Chairman: You have given us some thoughts that we have not heard before. Would you mind if we asked you a few questions?

Mr. Cohen: I would be very glad. Do you mean to say that after all these months I have said something that somebody has not said before?

The Chairman: I do not know how you did it. Did you go through all our transcripts to find out what had not been said in order to think those out?

Could we turn now to Mr. Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Professor Cohen, really we have not been considering the matter of deregulation per se, we really have been looking at the process of regulation-making and what can be done to improve things that you stressed; for example, public participation and what procedural requirements can be established or arrived at in order to favour such public participation.

We are thinking of adopting a fairly flexible approach and not really imposing any strictures on departments and agencies that would be standard across the board, perhaps precisely for the reasons that you indicated that there are differing requirements from the economic field and the other area of regulations that you identified as environmental, public safety and

[Translation]

millions de PCB dans tous les transformateurs—est le suivant: si vous deviez décider demain que vous devez les faire disparaître où mettriez-vous les PCB? Il n'existe pas de politique systématique pour le stockage et l'élimination des déchets au niveau de la nation. Mississauga a interdit, par un décret local, le seul endroit expérimental destiné à l'incinération des PCB et il se peut que cet endroit soit ou ne soit pas sous sa juridiction selon les lois de l'Ontario. Ce cas est maintenant devant la Cour d'Appel, selon ce que j'ai cru comprendre. Mais cela signifie que nous n'avons pas de politique nationale, pas de système national qui unifie ces questions, qui sont à cheval entre les juridictions provinciale et fédérale.

C'est là une autre affaire, et votre propre document y fait allusion, ce qui nécessite un examen très approfondi sur la façon dont on traite des questions de recoupement des juridictions fédérales-provinciales, non seulement dans le domaine de la réglementation, mais dans celui des audiences publiques et du financement de ces intérêts qui veulent se présenter devant ce tribunal.

Je conclus donc sur une note générale, et je vous propose monsieur le président et messieurs, qu'il serait sage ne pas mélanger complètement le processus de réglementation touchant l'activité purement économique des monopoles naturels, les affaires concernant l'intérêt public et le domaine de l'environnement, de l'hygiène publique et de la sécurité sur les lieux de travail. Il s'agit de catégories différentes, et elles ne semblent pas exiger le même type de déréglementation qui semble maintenant être à la mode. Au contraire, il se peut que nous devions faire face à une nécessité de réglementation accrue dans le domaine de l'hygiène publique et de l'environnement attendu que les dangers auxquels nous sommes exposés dans cette civilisation industrielle et chimique sont de plus en plus importants.

Le président: Vous nous avez donné quelques opinions que nous n'avions pas entendues auparavant. Serait-il possible de vous poser quelques questions?

M. Cohen: J'en serais très heureux. Est-ce que vous voulez dire qu'après tous ces mois, j'ai dit quelque chose que vous n'aviez pas encore entendu?

Le président: Je ne sais pas comment vous avez fait. Est-ce que vous avez consulté tous nos témoignages pour trouver toutes ces nouvelles idées?

Pourrions-nous maintenant passer à M. Berger?

M. Berger: Merci, monsieur le président. Professeur Cohen, nous n'avons pas vraiment considéré la question de la déréglementation en soi, nous avons surtout examiné la façon de faire des réglementations et d'améliorer les points que vous avez soulignés; par exemple la participation du public et le type des procédures que nous pouvons établir pour favoriser ce type de participation avec le public.

Nous pensons adopter un point de vue assez souple et ne pas imposer de contrainte aux ministères et organismes, peut-être précisément pour les raisons que vous avez indiquées à savoir qu'il y a des exigences différentes pour le domaine économique et les autres domaines de réglementation que vous avez identifiés comme étant l'environnement, la sécurité du public et

[Texte]

public health. But even within, for example, economic regulations, whether you are talking, for example, about the CRTC or the CTC, they have different ways of reaching their publics, and we feel that it would be unwise to say that you must deal in this particular manner. That is just by way of comment with respect to our general approach.

It was in trying to determine what procedural recommendations to make that I found your second report very useful and, in particular, the matter of the outside review process, because we, quite frankly, although at an early stage were made aware of this outside review process, have not to this stage put much emphasis on it. We have felt that there are other ways to ensure public input. And not to say that environment should not continue this but, basically, as a general rule, saying that outside review does not exactly fit in within our scheme of things. Maybe we are on the wrong track, and that is why I would like to ask you how fundamental do you feel that this matter of outside review is? You may regard it to be fundamental, for example, in the environmental area, but one of the questions that I had written up for today was: Can the outside review process take place at an early stage in the game or at a later stage? And in particular, I want to come back to your comments about a preliminary public hearings board because there is a question then of what stage the hearings should take place.

• 1015

I have, basically, two questions to start off with: How fundamental is this to the environmental area, and can this also be extended to other areas of regulation, or should it be?

Mr. Cohen: A good question, Mr. Berger.

I have no doubt in the world after our homework, and my own experience here and elsewhere, that the outside review process is indispensable to the effective formulation of regulations with confidence at the end of the process that you have gotten the best of two worlds, you have gotten the best that the bureaucrats have to offer by way of their preliminary assessment of what they are going to recommend and the identification of the problem. And the full-time civil servant must never be underestimated in most cases both for his devotion and his expertise. It would be a great mistake to look upon anything that I say or in my work have said in this report that minimizes the ultimate dependence of the whole regulatory process upon the expertise that the civil servant brings to his work.

But at the same time, he is very mission oriented, and being mission oriented he has certain criteria which are dominant in his thinking; one, time; two, the scope of the area he is going to deal with in a given regulation and its manageability—he is a very practical person, so he chooses manageability as a criterion either consciously or unconsciously; three, cost; four, the reaction of a constituency that is particularly concerned here, the industry who might be able to bring pressure to bear upon politicians or the minister, et cetera—not politicians with a

[Traduction]

l'hygiène publique. Mais même dans les règlements économiques par exemple, si vous parlez du CRTC ou de la CCT, leur façon d'atteindre le public est différente et nous pensons qu'il serait peu sage de dire que vous devez agir d'une façon particulière. Ceci est juste un commentaire à propos de notre approche générale.

C'est en essayant de déterminer quel type de recommandations de procédures établir que j'ai trouvé votre deuxième rapport très utile et en particulier la question du processus d'examen externe, étant donné que nous, très franchement, bien qu'au tout début nous ayons été conscients de ce processus d'examen externe, n'avons pas jusqu'à maintenant, porté une attention particulière sur cette question. Nous avons pensé qu'il y avait d'autres moyens de s'assurer la participation du public. Et sans dire que la question de l'environnement ne devrait pas continuer à être traitée de cette façon, mais fondamentalement, de façon générale, le processus d'examen externe ne convient pas exactement à la situation. Peut-être que nous avons tort et c'est la raison pour laquelle j'aimerais vous demander si cette question de l'examen externe est fondamentale? Vous pouvez le considérer comme étant fondamental par exemple dans le domaine de l'environnement, mais une des questions que j'avais préparées pour aujourd'hui était: est-ce que le processus d'examen externe peut avoir lieu au stade de départ ou plus tard? Et en particulier, je désire revenir sur vos commentaires au sujet des audiences publiques préliminaires étant donné que la question est de savoir à quel moment doivent avoir lieu les audiences.

J'ai deux questions pour commencer: quelle est l'importance de ce processus dans le domaine de l'environnement, et est-ce que ce processus peut s'étendre à d'autres domaines de réglementation, ou devrait-il l'être?

M. Cohen: Voilà une bonne question, monsieur Berger.

Je n'ai aucun doute étant donné nos travaux et mon expérience ici et ailleurs quant à la nécessité du processus d'examen externe pour une bonne formulation des réglementations et j'ai confiance qu'à la fin du processus vous avez ce que les fonctionnaires ont à offrir de meilleur au moyen de leur évaluation préliminaire sur ce qu'ils vont recommander et l'identification des problèmes. Et le fonctionnaire à temps plein ne doit jamais être sous-estimé, dans la plupart des cas, à la fois pour son dévouement et ses connaissances. Ce serait une grande erreur de considérer mes propos, soit dans mon travail, soit dans ce rapport, comme étant susceptibles de minimiser la dépendance finale du processus de réglementation en ce qui concerne les compétences dont a fait preuve le fonctionnaire dans son travail.

Mais en même temps, il a une mission à remplir et, ayant cette mission, certains critères prédominent dans sa façon de penser: premièrement, le temps, deuxièmement, l'importance du domaine dont il traite dans un règlement donné; en outre il a un esprit positif, il fait preuve de sens pratique, soit de façon consciente ou inconsciente; troisièmement: les coûts; quatrièmement la réaction d'un domaine particulièrement concerné ici, l'industrie qui peut avoir une influence sur les politiciens et le ministre etc.; non pas des politiciens avec une formation de

[Text]

McGill background like Dr. Peterson there, but nevertheless some politicians who might, and I say this with . . .

The Chairman: You taught me everything I know about politics.

Mr. Cohen: But I suppose it would be not unfair, Mr. Chairman, to say that this is a real problem, that industry when they feel they are being badly affected would try to use the back door of lobbying—this is not unknown—as against the front door of the public hearing process.

For all of these reasons, the civil servant has to, it seems to me, be second-guessed in this area, and the way you second-guess him, in my view, is to have an impartial, objective, totally nonbureaucratic, outside system in which the personnel involved have their commitments to something else. Their commitment is to the best understanding of the problem without the limitations which the civil servant may have had imposed upon him.

And that brings me directly to your second question; namely at what stage you do this. In our report on PCBs as an experience, we saw that there are two stages. Stage one is before the minister and his civil servant advisers have made up their minds: hold public hearings when they say, we are going into the PCB area, let us decide how far we want to go and let us throw this out to the public for comment and hold public hearings.

The Environmental Contaminants Act provides for an advisory committee, and we recommend that advisory committee be used much more intensively than the department so far had envisaged. In the case of PCBs, what they did in the preliminary sense, Mr. Berger, was to have a seminar. The seminar was organized by industry, by a consultant firm. It was a good seminar on PCBs, but it was organized for the needs of the department by an outside consultant and it did not have the flavour, therefore, of an impartial review board at which the total public invitation was there to act as kind of both a conscience and an input of great variety.

• 1020

Our view, therefore, is that before important decision-making takes place in the environmental, food and drug, and certainly in the pesticide area where there is no public-hearing process now at all, and also in the safety of the work-place area, there is room for a preliminary, certainly consultative, and possibly a public-hearing process.

I imagine most ministries now have degrees of consultation at the preliminary stage anyway. To argue differently, in my opinion, would be to ignore the facts of life, they probably do consult a great deal. But consultation in the preliminary stage may be no substitute for the hearing process. A preliminary hearing process has another great virtue, if you do it at the stage before the minister's mind has been made up and he has a draft order, he gets material information points of view which are likely to lead him to an improved order and then you do not have to, when you go to the second round, say: Okay,

[Translation]

McGill comme le Dr Peterson, mais néanmoins certains politiciens peuvent, et je dis cela avec . . .

Le président: Vous m'avez enseignée tout ce que je sais sur la politique.

M. Cohen: Mais je suppose qu'il ne serait pas injuste de dire, monsieur le président, qu'il s'agit là d'un réel problème, que l'industrie, lorsqu'elle sent qu'elle est menacée essaye d'utiliser la voie détournée de lobbying—tout le monde le sait—au lieu d'utiliser le processus des audiences publiques.

Pour toutes ces raisons, il faut sonder le fonctionnaire, il me semble, sur cette question et le moyen de le sonder, à mon avis, consiste à disposer d'un système extérieur impartial, objectif, tout à fait en dehors de la bureaucratie, et dans lequel les membres du personnel concerné ont d'autres engagements, visant d'ailleurs une meilleure compréhension du problème, sans avoir à subir les contraintes imposées au fonctionnaire.

Et cela m'amène directement à votre seconde question, à savoir à quel stade faut-il faire cela. Dans notre rapport sur les PCB, nous avons vu qu'il y avait deux stades. Le stade préliminaire qui se situe avant que le ministre et ses conseillers aient pris leurs décisions; lorsqu'ils disent: nous allons traiter de la question des PCB, tenez des audiences publiques, laissez-nous décider, ce que nous voulons faire et laissez-nous présenter la question au public pour avoir leurs commentaires.

La Loi sur les contaminants dans l'environnement prévoit un comité consultatif et nous recommandons que ce comité ait des fonctions beaucoup plus étendues que le ministère ne l'avait envisagé. Dans les cas des PCB, ce qu'ils ont fait, monsieur Berger, a été d'organiser un séminaire. Le séminaire a été organisé par l'industrie, par un bureau de conseillers techniques. C'était un séminaire intéressant sur les PCB, mais il était organisé pour les besoins du Ministère par un bureau de conseillers techniques externes et il y manquait donc l'esprit d'une commission d'examen impartiale où le public aurait été là pour agir à la fois comme témoin et comme participant.

Notre point de vue est donc qu'avant de prendre une importante décision dans les domaines de l'environnement, de l'alimentation et des drogues, et certainement dans celui des pesticides où il n'existe pas de processus d'audience publique actuellement, ainsi que dans le domaine de la sécurité sur les lieux de travail, il est certainement possible de prévoir un processus d'audience publique préliminaire, et peut-être un processus consultatif.

J'imagine que la plupart des ministres maintenant procèdent, à des consultations, à des degrés différents, au stade préliminaire. Prétendre autre chose serait, il me semble, ignorer les faits car probablement ils précèdent à un grand nombre de consultations. Mais les consultations au stade préliminaire ne peuvent pas remplacer le processus des audiences. Un processus d'audience préliminaire a une autre grande vertu, si vous le faites avant que le ministre ait pris sa décision et qu'il y ait un projet de règlement, à ce stade il reçoit des points de vue qui sont susceptibles de l'amener à améliorer le règlement et

[Texte]

here is my draft order public, what do you think about it?—your second public hearing process may not really be as trying and as difficult and as slow going. So, the preliminary process offers you a supplementary device to hasten the process of the final hearing process and to make sure that it is on target as well and make sure that whatever document the minister produces reflects this preliminary public view. How you go about it, whether it is an advisory committee, whether it is a preliminary board review, there are all sorts of models and we discuss variety of models here. So, you have the two-stage process. If you have a good stage one process then your stage-two process need not be too complicated and too lengthy, but it still serves a valuable purpose in going into depth on how the public sees the minister's proposed order. Does that answer your question, Mr. Berger?

Mr. Berger: All right. I think you may have indirectly answered one thing that I was getting at. You said that before an important decision is made, the environmental, food and drug, pesticide and public safety areas, there is room certainly for consultation in the public hearing process.

Mr. Cohen: Possibly the public hearing process.

Mr. Berger: The question is, if we were to say that in all regulation, economic and in these areas here, there will be public hearings prior to the regulations being promulgated or being put into effect or published in *The Canada Gazette*, would this not impose too great a burden on the system? There are thousands of regulations every year, would we not be subject to a plethora of public hearings, we would just be conducting public hearings on a daily basis in many, many areas?

Mr. Cohen: I think that is a very serious question and I would not know how to answer it without tailoring my answer to the particular area. For example, you have another problem, the problem of commercial confidentiality in many cases.

The Chairman: FIRA.

Mr. Cohen: Yes, FIRA. FIRA argues that one of the reasons it cannot give serious written judgments is the private nature of the data it sees—unfair to the firm concerned to disclose its long-term corporate planning activities, certain aspects of deployment of its resources, its regional and international pricing policies, its export plans, et cetera. I can see this poses difficulties, nor am I entirely happy that I am competent to judge for this meeting this morning the relevance of my analysis to the purely economic area.

Let me give you an illustration. Yesterday I had a very interesting afternoon listening to a student present in the course we give on government control of business—a joint course for graduate students in school of business of the law school—a critique of the work of the CRTC as a model in this area of regulation. He was examining the interconnection case which is now before the CRTC in which CN and CP want to

[Traduction]

alors vous n'avez pas à dire, lorsque vous arrivez au deuxième stade: voici mon projet de règlement, qu'en pensez-vous? Ce deuxième processus d'audience publique peut ne pas être aussi fatiguant, aussi difficile et lent que le premier. Ainsi, le processus préliminaire vous offre un moyen supplémentaire d'accélérer le processus d'audience finale et de vous assurer qu'il est sur la bonne voie et que, quel que soit le document que le ministre présente, il reflète ce point de vue préliminaire du public. Comment faites-vous, selon qu'il s'agit d'un comité consultatif ou d'une commission d'étude préliminaire? Il y a toutes sortes de modèles et nous discutons ici d'une variété de modèles. Ainsi, vous avez le processus à deux stades. Si vous avez un bon processus au premier stade, alors votre processus au deuxième stade n'a pas besoin d'être trop compliqué ou trop long, mais il est encore très utile car il permet d'approfondir la façon dont le public perçoit le règlement proposé par le ministre. Est-ce que cela répond à votre question monsieur Berger?

M. Berger: Très bien. Je pense que vous avez répondu indirectement à une autre question. Vous dites qu'avant de prendre une importante décision dans le domaine des aliments et des drogues, des pesticides et de la sécurité publique, on peut certainement prévoir des consultations dans le processus des audiences publiques.

M. Cohen: Peut-être dans le processus des audiences publiques.

M. Berger: La question qui se pose est de savoir si dans tous les règlements, dans les domaines économiques et autres, il y avait des audiences publiques avant que les règlements soient promulgués ou mis en vigueur ou publiés dans la Gazette du Canada, est-ce que cela ne serait pas trop lourd pour le système? Il y a des milliers de règlements chaque année, ne devrions-nous pas faire face à une avalanche d'audiences publiques, assister à des audiences publiques quotidiennement dans un très très grand nombre de domaines?

M. Cohen: Je pense que c'est une question très importante et je ne peux y répondre sans aborder un domaine particulier. Par exemple, vous avez un autre problème, le problème du caractère confidentiel commercial dans un grand nombre de cas.

Le président: L'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE).

M. Cohen: Oui, l'AEIE. L'AEIE prétend qu'une des raisons pour lesquelles elle ne peut donner des jugements sérieux par écrit est la nature privée des données qu'elle voit, et qu'il serait injuste pour la compagnie concernée de dévoiler ses activités planifiées à long terme, certains aspects de l'affectation de ses ressources, ses politiques en matière de tarification régionale et internationale, ses projets d'exportation etc. Je peux voir que cela pose des difficultés, bien que je ne sois pas vraiment satisfait pour juger, dans le cadre de cette réunion, la pertinence de mon analyse pour le domaine purement économique.

Laissez-moi vous donner un exemple. Hier, j'ai passé un après-midi très intéressant à écouter un étudiant du cours que nous donnons sur le contrôle gouvernemental des affaires—un cours commun pour les étudiants en maîtrise de l'École d'administration et de la Faculté de droit—il s'agissait d'une critique des travaux du CRTC comme modèle dans ce domaine de réglementation. Il examinait la question de l'inter-

[Text]

be able to plug in to the network of Bell Canada so they can have a Telex system which they could market which uses the Bell switching service and lines so they do not have to build their own switching service and lines. The question is whether the old Railway Act, as well as the new Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act provides a rationale in which they are entitled to the interconnection as a common carrier, which Bell is for certain purposes.

• 1025

The argument then turns on some very sophisticated economic questions. Supposing CRTC is in the midst of a preliminary decision on this, is it rational to have a public input in the preliminary decision-making process? I do not know. Is it rational to have it at the main hearing process? Well, the answer is that CRTC, under its act, is allowed to give costs to parties who come in from the outside. I think this is one of the very few pieces of legislation where costs are awarded. And the right to award costs is a very interesting way of funding outside review organizations. It is one of the very few organizations, I think, that has a right to award costs.

Now, I say on this, Mr. Chairman, because I am insecure about the applicability of my socio-economic areas of regulation and control to the area of rate-making and of economic policy in general. As a matter of principle, I would go so far as to say to Mr. Berger, that wherever the evidence shows that you can within reason, and without delay and without disclosure of valid commercial secrets, use an outside review mechanism to determine the validity of an important regulatory statement through an order in council, I would hope you would find some way of doing so. I am not prepared to say that my competence extends to all of the variety of models that are in being, for the very reason you mention, Mr. Berger.

Mr. Berger: How many regulations, Professor Cohen, would there be of this major kind in the area that you have identified?

Mr. Cohen: Well, take the CRTC itself.

Mr. Berger: No, forget the CRTC, in the environmental area that you are familiar with, you mentioned environmental, food and drug, pesticides, and public safety.

Mr. Cohen: Which includes the nuclear area.

Mr. Berger: Well, fine. How many regulations would there be in a year in that area?

Mr. Cohen: The Environmental Contaminants Act is a good model of the answer to your question. It was passed in 1975. The PCB regulation, the first one, came in in a preliminary way in 1977, was found to be inadequate and was amended. Amendments were proposed by way of a notice to the public in 1979, we held public hearings in December 1979, and they do not come into effect until July 1, 1980. So one can argue, that act has been overworked, has it not?

Mr. Berger: That is right.

[Translation]

connexion soumise actuellement au CRTC, pour laquelle le CN et le CP veulent pouvoir se raccorder au réseau de Bell Canada pour avoir un réseau Telex qu'ils pourraient exploiter sans avoir à installer leur propre système de commutation et leurs lignes. Il s'agit de savoir si l'ancienne Loi sur les chemins de fer de même que la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes prévoient leur interrelation en tant que transporteur public, ce qu'est Bell Canada dans certains cas.

Il faut ensuite aborder certaines questions économiques très complexes. Supposons que le CRTC doive prendre une décision provisoire à ce sujet. Est-il logique de tenir des audiences publiques au cours de la phase initiale de la prise de décision? Je ne sais pas. Est-il logique d'avoir les commentaires du public au cours de l'audience principale? En vertu de la loi dont il relève, le Conseil peut défrayer des tierces parties de l'extérieur. Je crois que c'est l'une des rares lois qui permet d'imputer des frais au budget d'un organisme officiel. C'est une façon très intéressante de financer des organismes d'étude de l'extérieur. C'est l'un des très rares organismes, je pense, qui aient ce droit.

Je dirai maintenant ceci, monsieur le président: je ne sais pas si mon analyse sociologique et non économique peut s'appliquer à la politique tarifaire et à la politique économique en général. Par principe, j'irai jusqu'à dire à M. Berger que si tout indique que vous pouvez raisonnablement et sans délai ou divulgation de secrets commerciaux utiliser les services d'un organisme d'étude pour déterminer la validité d'un règlement important adopté par décret, j'espère que vous le ferez. Je ne peux pas dire que ma compétence s'étend à tous les types de modèles pour la raison que vous avez vous-même évoquée monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur Cohen, combien de règlements s'appliquent dans le domaine que vous avez mentionné?

M. Cohen: Eh bien, la loi sur le CRTC par exemple.

M. Berger: Oublions le CRTC. Dans le domaine de l'environnement que vous connaissez bien, vous avez mentionné l'environnement, les aliments et les drogues, les pesticides et la sécurité publique.

M. Cohen: Ce qui comprend le domaine nucléaire.

M. Berger: Très bien. Combien de règlements y aurait-il en un an dans ce domaine?

M. Cohen: La Loi sur les contaminants de l'environnement adoptée en 1975 est un bon exemple. Le règlement sur les PCB, le premier, proposé en 1977, s'est révélé inadéquat et a été modifié. Les modifications ont été proposées par le truchement d'un avis public en 1979. Des audiences publiques ont été tenues en décembre 1979 et le règlement modifié n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 1980. On peut dire que cette loi a été étudiée trop longtemps, n'est-ce pas?

M. Berger: En effet.

[Texte]

Mr. Cohen: And indeed, one can argue that there is something wrong with the bureaucratic process taking so long when you think of the list of 10 to 15 very urgent items that they ought to be addressing themselves to.

Now, I am not competent, again, to judge how many important food additives are of a kind that have carcinogenic implications and ought to involve public hearings. We have a lot of information on saccharin which the United States food and health authorities thought had carcinogenic implications. I am not sure that the same kind of information is not available to our public health authorities. Your task force, Mr. Chairman, could perform a service in designing principles to base criteria for determining when in these other areas the regulatory agency or ministry should go public. That would be very useful, because then you would sort out and safeguard the interest I am advocating here from the natural and valid attack that we simply cannot be snowed under by a series of hearings when you have so many regulations. Give it certain criteria. Give it the criteria of national importance and significance to public health, and even that may be difficult to sort out but at least it would give a basic criteria.

• 1030

Mr. Berger: Okay. You advocate a preliminary public hearings board, and you also advocate a change, in that the hearings would be triggered, not only when; one, recommended by the advisory committee; or two, required by the ministers; but three, in the absence of action by the advisory committee or the ministers, you propose that hearings could be held when so recommended by the National Advisory Council on Environmental Quality which you recommended.

Mr. Cohen: Yes, we recommended the establishment of it. Now, that is another technique that you might want to consider, Mr. Chairman.

Mr. Berger: My question is, what has the reaction been to these recommendations that you made?

Mr. Cohen: We have been waiting, Mr. Berger, for the press conference. This report was made public on August 19. Unfortunately, the printing of the French version was delayed by many factors that are public knowledge. We did not distribute the English version till we had the French version ready. They were both made public about two or three weeks later, which was in early September, and the feedback has not been communicated to me, except to say that they have had some letters quite favourable to the nature of the report, but how far it has been quickly examined by industry, say, and briefs filed with the minister on our recommendations, I do not know.

Mr. Berger: You might want to comment on or describe your proposed National Advisory Council on Environmental Quality.

Mr. Cohen: Yes. We felt that it was impossible for the minister to function without there being an advisory council which would look at everything that the minister has responsibility for. Say you had a national environmental advisory committee of this kind, have a majority of nongovernmental

[Traduction]

M. Cohen: Et de fait, on peut déplorer la lenteur du processus administratif notamment lorsqu'on tient compte de la liste des 10 à 15 points très urgents qu'il faut régler.

Une fois de plus, je ne suis pas habilité à évaluer le nombre d'additifs alimentaires cancérigènes qui devraient faire l'objet d'audiences publiques. Nous possédons beaucoup de renseignements sur la saccharine qui, selon l'agence américaine de l'alimentation et de la santé, peut provoquer le cancer. Je ne suis pas sûr que nos services possèdent le même type de renseignements. Votre groupe de travail, monsieur le président, pourrait se charger de poser les principes pour déterminer le type de situations où l'organisme de réglementation ou le ministère devrait tenir des audiences publiques. Ce serait très utile car vous pourriez ainsi éviter de tenir une série d'audiences et appliquer les nombreux règlements déjà adoptés. Établissez certains critères. Par exemple celui de la santé publique. Même ce critère peut-être difficile à fixer, mais au moins ce serait un critère de base.

M. Berger: D'accord. Vous préconisez la création d'une commission d'audiences publiques préliminaires et demandez que les audiences soient tenues non seulement à la demande du comité consultatif ou des ministres, mais aussi en l'absence de toute action du comité consultatif ou des ministres; vous proposez que des audiences aient lieu à la demande du Conseil national consultatif sur la qualité de l'environnement dont vous demandez la création.

M. Cohen: Oui, nous en demandons la création. C'est un autre point que vous désiriez peut-être approfondir, monsieur le président.

M. Berger: J'aimerais connaître les réactions aux recommandations que vous avez faites.

M. Cohen: Nous avons attendu, monsieur Berger, la conférence de presse. Le rapport a été rendu public le 19 août. Malheureusement, la version française a été retardée pour les raisons que nous connaissons tous. Nous n'avons pas distribué la version anglaise avant que la version française ne soit disponible. Les deux versions ont été rendues publiques deux à trois semaines plus tard environ, soit au début de septembre, et les réactions ne m'ont pas encore été communiquées. Tout ce que je sais, c'est que nous avons reçu des lettres assez favorables à ce rapport, mais je ne sais pas dans quelle mesure l'industrie a étudié nos recommandations et si des mémoires ont été soumis au ministre.

M. Berger: Voulez-vous nous parler de ce Conseil national consultatif sur la qualité de l'environnement que vous proposez?

M. Cohen: Oui. Nous croyons que le ministre ne peut pas exercer ses fonctions sans un conseil consultatif qui serait chargé d'examiner toutes les questions qui relèvent de sa compétence. Supposons que nous avons un conseil national consultatif sur l'environnement composé en majorité de mem-

[Text]

people on it chaired by a nongovernmental person; have at least two-thirds representation on it of nonbureaucrats, and one-third senior civil servants to give it their input, their sense of realism, allow for communication back and forth and not have it remain as a thorn in the side of the department, but develop the strong intellectual and spiritual independence it needs, but still have links with the ministry through the presence on it of civil servants. And it would have the right to take up any subject on its own motion with a touch of the environmental feel, federally or provincially, that seems to it relevant to the making of policy, the making of regulations or the converging of a particular subject matter. And, of course, it would be the body to which the minister would turn for advice: What do you think if I want to go into the PCB field? How do you think I ought to approach it?—et cetera, et cetera. I am a great believer in these advisory committees, but all my civil service friends, with a natural reluctance to share power, think this is a piece of sophisticated subversion—I do not believe that.

I have been a member both of successful advisory committees and those that have failed. The most successful one I was ever a member of was the Quebec Advisory Council on Administration of Justice, of which I was a founding member with the late Claude Wagner, the minister who formed it. I was eventually its chairman for a number of years. It had a great influence on the administration of justice in Quebec, from designing the legal aid system to revising, if you please, the whole of the controversial question of the power of coroners, the power of police commissioners, and power of fire commissioners. And it designed what, unfortunately, was not wholly our work, because they modified it, the modern police commission of Quebec. So, we had a very considerable influence as an advisory committee. It consisted of trade unions, management, academic, and the Deputy Minister of Justice sat on it along with his chief of research. That was a good advisory committee.

• 1035

I was chairman of another advisory committee, federally, the Department of External Affairs on the law of the sea, what became called the Advisory Committee on Marine & Environmental conferences where no civil servants sat on it and where, unfortunately, the link between the advisory committee and the department was too tenuous and the subject matter too fluid—fluid being oceanic, of course—for us to have had the influence, and, of course, personalities are involved too. Some ministers simply do not want them, some civil servants do not want them. But the one we have designed in this report, Mr. Berger, I think would work.

Mr. Berger: Professor Cohen, I do not know if as politicians we are too aware of political realities, not to say that you are not, but perhaps we are too conservative, not bold enough, I do not know. It just seems to me that if you take such an environmental council, a recommendation has been made by the standing joint committee for a regulatory council to advise—I do not know if it is the minister—basically in the whole field of regulation-making, in the regulatory process...

[Translation]

bres qui ne font pas partie du gouvernement, y compris le président; au moins les deux tiers ne seraient pas des fonctionnaires et le tiers serait des hauts-fonctionnaires. Ces derniers apporteraient leurs connaissances leur, sens pratique; les communications seraient échangées et ne seraient pas l'exclusivité du ministère. Le Conseil aurait l'indépendance intellectuelle et morale qu'il lui faut tout en restant en contact avec le ministère grâce à la présence des fonctionnaires. De plus, il aurait le droit d'étudier toute question relative à l'environnement qui, au niveau fédéral ou provincial, pourrait faire l'objet d'une politique, de règlements ou d'études particulières. Évidemment, c'est à cet organisme que le ministre demanderait conseil. Qu'en pensez-vous si je veux m'attaquer au domaine des PCB? Quelle approche devrais-je prendre? Etc. Je crois fermement en l'efficacité de ces conseils consultatifs, mais tous mes collègues fonctionnaires qui hésitent à partager le pouvoir estiment que ce serait de la subversion sophistiquée. Je ne le crois pas.

J'ai fait partie de conseils consultatifs qui ont bien réussi et d'autres qui ont échoué. Celui qui a eu le plus de succès a été le Conseil consultatif du Québec sur l'administration de la justice dont j'étais un membre fondateur avec feu Claude Wagner, le ministre responsable de sa création. J'ai également présidé ce conseil pendant plusieurs années. Il a eu une grande influence sur l'administration de la justice au Québec, notamment dans l'élaboration d'un système d'aide juridique pour étudier, s'il vous plaît, toute la question épineuse des pouvoirs des coroners, des commissaires de police et des commissaires aux incendies. En outre, il a jeté les bases d'une nouvelle commission de police du Québec qui a été modifiée par la suite. Nous avons donc eu une très grande influence en tant que conseil consultatif. Ce dernier était composé de membres de syndicats professionnels, d'administrateurs, d'universitaires, et du sous-ministre de la justice avec son chef de recherche. C'était un bon conseil consultatif.

J'ai présidé un autre comité consultatif du ministère fédéral des Affaires extérieures sur le droit de la mer, qui s'appelle maintenant le Comité consultatif sur l'environnement marin. Aucun fonctionnaire n'en faisait partie et le lien entre le comité et le ministère était trop ténu et le sujet trop fluide ou trop marin pour nous, pour avoir quelque influence que ce soit. C'est aussi, bien sûr, une question de personnalité. Certains ministres ne veulent tout simplement entendre parler de ces conseils; et certains fonctionnaires, non plus. Mais celui que nous avons projeté dans ce rapport, monsieur Berger, devrait marcher je crois.

M. Berger: Monsieur Cohen, je ne sais pas si, en tant que politiciens, nous connaissons trop bien les réalités politiques, je ne veux pas dire que vous ne les connaissez pas, mais nous sommes peut-être trop prudents, pas assez audacieux, je ne sais pas. Il me semble simplement que si vous prenez un conseil environnemental de ce type, une recommandation a été faite par le Comité mixte permanent en vue de la création d'un comité de réglementation—je ne sais pas si c'est le ministre—

[Texte]

Mr. Cohen: Who made that recommendation?

Mr. Berger: The Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Mr. Cohen: Ah, yes. They made that in their last report, did they?

Mr. Berger: That is correct.

Mr. Cohen: But they are talking about a different problem. They are not talking so much substance as they are talking about the history of form. Indeed, I gave evidence before and prepared for the Government of Canada the first federal paper put before the 1969-70 hearings of that committee on regulations and other statutory instruments . . .

Mr. Berger: The committee was not created until 1974. Perhaps you . . .

Mr. Cohen: This was a prior committee.

Mr. Berger: The MacGuigan Committee.

Mr. Cohen: The MacGuigan committee. My recollection, and I may be wrong, Mr. Berger, is that its primary thrust was form, not substance, except where substance touched bill of rights questions and so on.

Mr. Berger: The only thing that troubles me is, and you can understand why a minister is reluctant to have such a committee, take an example like the Advisory Council on the Status of Women, well, I am not really very familiar with what goes on in that field . . .

The Chairman: You should be.

Mr. Berger: We have had our noses to the regulatory reform grindstone and with the constitution and everything else you cannot follow everything.

The Chairman: Fifty-one per cent of your constituents are women.

Mr. Berger: That is right.

Mr. Cohen: You will be accused of being not an M.P. but an M.C.P.

Mr. Berger: In any event, the point is that these councils can become an embarrassment to the minister, rightly or wrongly . . .

Mr. Cohen: That is good, that is what they are supposed to be. They are supposed to be an intellectual prod to an otherwise immobilized sometimes behemoth called government. And if one is at all realistic about government, the more intelligent and the more available—but not intolerable, of course—the presence of prods, the better off we are, particularly if the prods are creative. No, do not be afraid of that. What you must be afraid of is that they become creatures of the ministry, that is what to be afraid of. The design you must have in mind is the advisory committee technique where they can be creative. And, Mr. Berger, I think the most responsible civil servants will say that to you in discussing these matters, that over time bureaucracy gets so involved with its own day-to-day work they need an outside view.

[Traduction]

pratiquement dans tout le domaine de l'élaboration des règlements, dans le processus de réglementation . . .

M. Cohen: Qui a fait cette recommandation?

M. Berger: Le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes de réglementation.

M. Cohen: Ah oui. Cette recommandation a été faite dans le dernier rapport, n'est-ce pas?

M. Berger: C'est exact.

M. Cohen: Mais il s'agit d'un tout autre problème. On n'y parle pas tant de la substance que de la forme. En fait, j'ai rédigé pour le Gouvernement du Canada le premier rapport fédéral présenté au cours des audiences de 1969-1970 de ce comité sur les règlements et autres textes de réglementation.

M. Berger: Le comité n'a été créé qu'en 1974. Peut-être vous . . .

M. Cohen: C'était un comité antérieur.

M. Berger: Le comité MacGuigan.

M. Cohen: Le comité MacGuigan. Autant que je m'en souviens, mais je peux faire erreur, monsieur Berger, c'est sur la forme et non la substance que l'accent a principalement été mis, sauf lorsque la substance touchait aux questions de la charte des droits de l'homme, etc.

M. Berger: La seule chose qui me tracasse et vous comprendrez pourquoi il répugne à un ministre d'accepter la création d'un comité semblable, prenez par exemple le Conseil consultatif sur le statut de la femme, bon, je ne connais pas très bien ce qui se passe dans ce domaine . . .

Le président: Vous devriez.

M. Berger: Nous sommes submergés par la réforme, la constitution, etc., et il est difficile de se tenir au courant de tout ce qui se passe.

Le président: 51% des électeurs sont des femmes.

M. Berger: C'est vrai.

M. Cohen: On vous accusera de chauvinisme.

M. Berger: De toutes façons, ces comités peuvent devenir embarrassants pour le ministre, à tort ou à raison . . .

M. Cohen: C'est bien, c'est là leur raison d'être. Ils ont pour fonction d'aiguillonner un monstre parfois endormi que l'on appelle gouvernement. Pour peu qu'on soit réaliste quant au gouvernement, plus ces aiguillons sont pertinents et nombreux, sur une base raisonnable bien sûr, mieux c'est. Non, il ne faut pas les craindre. Ce que vous devez craindre, par contre, c'est qu'ils tombent sous la coupe du ministre. Voilà ce que vous devez craindre. Vous devez comprendre qu'un comité consultatif peut être une force créatrice. Et, monsieur Berger, je pense que les fonctionnaires les plus responsables vous diront qu'avec le temps l'appareil bureaucratique est tellement occupé par ses tâches quotidiennes qu'il a besoin d'avis venant de l'extérieur.

[Text]

Mr. MacGuigan now is holding a series of seminars. His first one was on human rights. He is going to hold one on a variety of problems. Why? They desperately need an outside view from time to time. So that what we are arguing here is now among students of government pretty conventional stuff. In the Canadian conservative—small context, everything looks radical, but in the context of world thought on making the governmental system in a free society work, this is not novel at all.

Mr. Berger: We had heard some concerns expressed in relation to your work on the International Joint Commission, and I have not had a chance to go back and check our transcripts...

Mr. Cohen: I want to hear this carefully now, go ahead.

Mr. Berger: ... about the importation of American or foreign standards in certain regulatory areas; for example, the importation of an adversarial system. I think, in reading the second report yesterday you precisely acknowledged that in the United States—I do not really want to go into this today, but I want to bring it to the attention of our staff—one of the features is that they can go from an informal proceeding to a formal proceedings and back again.

• 1040

Mr. Cohen: It was an astonishing discovery. I spent a whole day with EPA and their legal and technical people and I was astonished to discover that here in the United States where one thinks of the due process, formal, adversary hearing, before they make regulations, they have got it so worked out now that they can sit around a table as we are doing here and meet all the requirements of the most rigorous judicial pronouncements on due process for the administrative regulatory system and be as informal as we are being this morning provided they keep a record and they notify that they are so sitting. They could leave that in a half an hour and say, okay, let us go into a formal hearing now—back and forth—and we recommend the same fluidity, back and forth.

Mr. Berger: I just got a note from one of our staff that one of the chemical groups stated that an American chemical standard was imported by the IJC without consultation with Canadians, basically imposing...

Mr. Cohen: I do not know what that means. Obviously, the person was saying something in rather cruder terms than a more knowledgeable person would formulate it.

Mr. Berger: I see. I wish I had that particular transcript here.

Mr. Cohen: If that sounds like a putdown, it is not meant to be. You must remember that the IJC functions not as Canadian, not as American, it functions, as a unit. The fundamental success of the commission in having only three dissenting opinions in 70 years is the unitary operation of the commission, all of our fact-finding is joint. This may be of interest to you in

[Translation]

A l'heure actuelle, monsieur MacGuigan tient une série de colloques. Le premier avait pour objet les droits de l'homme. Il y en aura un sur différents problèmes. Pourquoi? Ils ont désespérément besoin du point de vue de l'extérieur. Ce que nous discutons ici n'a rien, parmi les observateurs du système gouvernemental, d'excessif. Dans le contexte conservateur du Canada, et je ne parle pas du parti du même nom, tout semble radical, mais dans le courant de pensée universel sur le fonctionnement du système gouvernemental dans une société libre, cela n'est pas nouveau du tout.

M. Berger: On nous a fait part de certaines inquiétudes quant à votre travail au sein de la Commission mixte internationale, mais je n'ai pas eu l'occasion de vérifier les enregistrements.

Mr. Cohen: Je vous écoute attentivement. Allez-y

M. Berger: Prenons l'importation de normes américaines ou étrangères dans certains domaines de réglementation, par exemple, l'important d'un système fondé sur la théorie de l'antagonisme. Je crois qu'en lisant le deuxième rapport hier, vous avez bien reconnu qu'aux États-Unis (je ne veux pas revenir là-dessus aujourd'hui, mais seulement en faire part à notre personnel), ils passent d'une réunion officielle à une réunion officielle et vice-versa.

M. Cohen: Ce fut une découverte étonnante. J'ai passé toute une journée avec les représentants de l'EPA, leur conseillers juridiques et techniques et j'ai été étonné de découvrir qu'aux États-Unis avec leurs clauses de sauvegarde de la liberté individuelle, leurs audiences officielles où tous les avis sont entendus avant de faire les règlements, tout est si bien mis au point qu'ils peuvent se réunir comme nous le faisons ici et satisfaire à toutes les exigences des clauses les plus strictes de la procédure légale du système de réglementation administrative, sans plus de formalités que nous n'en mettons ce matin, à la condition qu'ils tiennent un procès-verbal où ils mentionnent le caractère de leur réunion. Ils peuvent donc se réunir comme ça une demi-heure; puis de décider de tenir une audience officielle, pour revenir ensuite à une forme plus officielle. Nous recommandons cette même souplesse.

M. Berger: Je viens de recevoir une note d'un membre de notre personnel à l'effet qu'une personne des groupes de chimistes a déclaré que la Commission mixte internationale a importé une norme chimique américaine sans consulter les groupes canadiens, imposant...

M. Cohen: Je ne vois pas ce que cela veut dire. De toute évidence, cette personne expose sa pensée plus brutalement que ne le ferait une personne bien informée.

Mr. Berger: Je vois. J'aimerais avoir une copie de cette note ici.

M. Cohen: Ce que je vais dire peut vous sembler blessant mais ce n'est pas mon intention. Vous devez vous rappeler que la Commission mixte internationale fonctionne non pas en tant qu'organisme canadien ou américain, mais en tant que groupe. Le succès de la Commission, illustré par trois opinions divergentes seulement en 70 ans, repose sur son action unitaire. Nos

[Texte]

thinking of adversary systems, in the Garrison project, the secret and private information of the Bureau of Reclamation upon which the whole project was based was entirely at the disposal of the IJC, they held nothing back from us. We have power under the act implementing the treaty in Canada, Statutes of Canada, 1911, and then revised Statutes, 1970. We can call upon the federal court to subpoena anybody to give us the data, and the same thing applies in the United States. So, there is no way in which an American standard put by the Food and Drug Administration or by EPA could be imposed upon us without going through the whole IJC process which includes Canadian scientists looking at this particular standard.

And when they come to water quality objectives; Mr. Berger, if you look at the schedules to the Great Lakes Water Quality Agreement, you will see there a whole series of water quality objectives on the heavy metal side, cadmium, lead, and so on, all of these are water quality objectives that were agreed to by a board of scientists. At the departmental level it comes up through research, hits the joint board of the joint commission itself, our own study boards, which is jointly done, and if Canadians on that board felt this was an unviable idea from the existing Canadian regulatory point of view, that our experience did not warrant it, it would never have reached the commission level without one hell of a serious debate. There is a problem though that you raise and which ought to be addressed, Industry has claimed—and this is something more generally relevant to your work, Mr. Chairman—that too often regulation involving a technical component with heavy economic costs does not have the input of industry before government makes up its mind. We have been charged in the IJC with recommending change in water quality objectives with very high economic costs without bringing the industrial chemists, the industrial advisers into the process early enough. Well, we think we have. The IJC is now designing machinery to make sure that the industry will be heard before we make the recommendations to government at every stage. The difficulty is, it is partly industry's fault. I have chaired public hearings in which we announced we were going to consider the following change in water quality objectives on mercury, or on something else, which we knew would have very important economic consequence for industry. We gave them weeks to prepare. Not one industry witness turned up at some of these very important public hearings, not willing to tip their hands, not willing to say whether they supported it or not. Remember, in those cases, our recommendations are advisory only, which is different than perhaps knowing that you are facing a regulation which may become law. The co-operation of industry in these very technical environmental matters is often reluctant, incomplete and delayed, because they would rather work their way through other forums than participate in the actual advisory process itself. When I left the commission, we had promised industry to bring their chemists and scientists in before we had reached the stage of holding a public hearing and inviting industry to give us their views. They said, it is too late, you have made up your mind. We said, no, we want to hear you.

[Traduction]

établissons tous les fait de façon conjointe. Cela vous intéressera peut-être de savoir que, pour le projet Garrison, tous les renseignements secrets et privés du *Bureau of Reclamation* sur lesquels reposait tout le projet, étaient à la disposition de la CMI. Ils ne nous ont rien caché. Nous avons ce pouvoir en vertu de la loi sur l'application du traité au Canada, Statuts du Canada de 1911 et Statuts révisés de 1970. Nous pouvons demander à la Cour fédérale de citer toute personne susceptible de nous fournir des renseignements, et il en est de même aux États-Unis. Ainsi, il est impossible qu'une norme américaine établie par la *Food and Drug Administration* ou l'*EPA* nous ait été imposée sans avoir fait l'objet d'études de la CMI qui comprend des scientifiques canadiens.

A propos de la qualité de l'eau, monsieur Berger, si vous examiner l'annexex de l'Accord sur la qualité des eaux des Grands-lacs, vous constaterez qu'il y a toute une série de normes en matière de qualité de l'eau, notamment en ce qui concerne les métaux lourds, le cadmium, le plomb, etc.; ces normes ont été acceptées par un conseil formé de scientifiques. Au niveau des ministères, elles sont étudiées, soumises au comité mixte de la Commission, à nos comités d'études, ce qui est fait conjointement, et si des membres canadiens de ce comité les avaient jugées inacceptables du point de vue de la réglementation canadienne existante, elles n'auraient jamais été acceptées par la Commission sans faire l'objet d'une discussion approfondie. Vous avez toutefois soulevé un problème. Selon les représentants de l'industrie, et ceci concerne plus généralement votre travail, monsieur le président, les règlements concernant un élément technique dont les coûts économiques sont très élevés, sont trop souvent adoptés sans que l'industrie puisse intervenir. La Commission mixte internationale a été accusée d'avoir recommandé de modifier les normes de qualité de l'eau ayant des coûts économiques très élevés sans faire appel assez tôt aux chimistes industriels et à des conseillers œuvrant dans l'industrie. Enfin c'est ce que nous pensons. La Commission met actuellement au point des mécanismes visant à s'assurer que les représentants de l'industrie pourront intervenir avant que nous fassions des recommandations au gouvernement et ce à chaque étape. Le problème, c'est que l'industrie est fautive en partie. J'ai présidé des audiences publiques au cours desquelles nous avons annoncé notre intention de modifier les normes de qualité de l'eau en ce qui concerne le mercure, ou un autre composant chimique, ce qui aurait d'importantes répercussions économiques pour l'industrie. Nous leur avons donné plusieurs semaines pour se préparer. Aucun représentant de l'industrie ne s'est présenté à ces audiences très importantes, ne voulant pas se prononcer, donner leur opinion. Rappelez-vous que dans ces cas, nos recommandations ont force d'avis seulement, ce qui est différent, de faire face à un règlement qui deviendra peut-être une loi. La collaboration de l'industrie pour ces sujets techniques concernant l'environnement est souvent hésitante, incomplète et remise à plus tard, car les représentants préfèrent souvent travailler à leur façon en tenant des discussions ouvertes plutôt que de participer aux audiences d'un comité consultatif. Lorsque j'ai quitté la commission, nous avions promis à l'industrie de faire appel à ses chimistes et ses scientifiques avant de tenir une audience publique et de leur demander leurs points de vue.

[Text]

• 1045

We sat at Sault Ste. Marie. We invited the Algoma Steel Corporation, Limited to present a brief on its emissions that were polluting the St. Mary River. And the largest polluter in that area, of course, is Algoma Steel. Algoma Steel, when I was in the chair, had their public relations man in the audience, and he was instructed not to participate in the proceedings; he was instructed to come there and listen but to say nothing. We were investigating the views of industry in the light of recommendations made by a very important group called The Pollution from Land Use Activities Group as well as the Upper Lake Reference Group, both of which had studied pollution in certain areas of the Great Lakes. And these connecting channels between Lake Superior and Lake Huron were one of the most important areas we looked at because of the role that Algoma Steel Corporation, Limited played there. They would not come. They would not say. The timing of it, the nature of the adversary process, would they be cross-examined?—indus try sometimes does not want to take the risk of the open forum.

The Chairman: They would never avoid the backdoor, though.

Mr. Cohen: Never avoid the backdoor.

The Chairman: All you are suggesting in certain areas is a new type of body . . .

Mr. Cohen: They should come in the front door.

The Chairman: You cannot force them in the front door.

Mr. Cohen: No.

The Chairman: You are saying that we will create this other forum.

Mr. Cohen: And if you want to say your piece, come and say it there.

The Chairman: If they do not want to, you are never going to be able to stop them going to the bureaucrats or to the politicians behind closed doors.

Mr. Cohen: But it reduces their credibility, Mr. Chairman I would say that if the forum is available, and they do not make use of it, and it is known that it is there, and others have made use of it, others with equally vital concerns—the native peoples or Pollution Probe or academic, or government itself come before us—and they will not come before you in that open forum, then something happens to their credibility and should happen vis-à-vis the bureaucrat they then visit privately or the politician they visit privately.

The Chairman: We have provisions for public hearings in certain cases now in the CRTC or the CTC, they can have policy hearings.

Mr. Cohen: Sure.

[Translation]

Ils ont répondu que c'était trop tard, que nous avions déjà arrêté notre décision. Nous avons répondu que non, que nous désirions les entendre.

Nous nous sommes réunis à Sault Ste-Marie et avons invité l'*Algoma Steel Corporation Limited* à présenter un exposé sur les substances polluantes de la rivière Ste-Marie. Le plus grand pollueur de la région est évidemment l'*Algoma Steel*. Lorsque je présidais la Commission, le relationniste de la compagnie était dans l'auditoire et il avait reçu l'ordre de ne pas participer aux débats, de n'être qu'un observateur. Nous discutons des points de vue de l'industrie à la lumière des recommandations faites par un groupe très influent appelé groupe sur la pollution causée par les modes d'utilisation des terres de même que par le groupe de référence sur le bassin supérieur des Grands lacs, qui étudient tous deux la pollution dans certaines zones des Grands lacs. Les voies de communication entre les lacs Supérieur et Huron ont été l'une des principales régions à l'étude en raison du rôle de l'*Algoma Steel Corporation Limited* à cet endroit. Les représentants de cette compagnie ne sont pas venus et n'ont rien dit. Là-propos de ces réunions, la nature du système basé sur la théorie de l'antagonisme, serait-elle contre-interrogée?—Parfois, l'industrie ne veut pas prendre le risque d'une discussion ouverte.

Le président: Ils préfèrent les coulisses.

M. Cohen: Oui, c'est vrai.

Le président: Tout ce que vous proposez dans certaines régions, c'est un type d'organisme . . .

M. Cohen: Ils devaient passer par la grande porte.

Le président: Vous ne pouvez pas les forcer.

M. Cohen: Non.

Le président: Vous dites que nous allons organiser cette discussion ouverte.

M. Cohen: Et si vous désirez donner votre point de vue, venez et dites-le.

Le président: S'ils ne le veulent pas, vous ne pourrez jamais les empêcher de rencontrer les fonctionnaires ou les hommes politiques, et ce à huis clos.

M. Cohen: Mais leur crédibilité diminuera, monsieur le président. S'ils peuvent se présenter à un débat ouvert et qu'ils ne se présentent pas, bien que d'autres groupes concernés par des questions tout aussi importantes le fassent, comme les autochtones, les enquêteurs sur la pollution probe, les universitaires ou les représentants du gouvernement, leur crédibilité en souffrira et les fonctionnaires qu'ils rencontreront en privé devraient se méfier.

Le président: Au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et à la Commission canadienne des transports, ils peuvent maintenant tenir dans certains cas des audiences sur la politique.

M. Cohen: Certainement.

[Texte]

The Chairman: Do you feel that they have done a reasonable job when they have undertaken policy hearings? They are regulators themselves, they are not an outside advisory council or review board.

Mr. Cohen: The general belief among knowledgeable people is that over time the danger in the regulator vis-à-vis the regulated industry is that they begin to mirror the headaches and problems and try to be problem solvers for those who are there and lose the totally critical sense of independence, and that is why you have this captive theory.

The Chairman: Do you buy that theory?

Mr. Cohen: I think the evidence is very strong. The pioneer works here are . . .

The Chairman: Such as, for example.

Mr. Cohen: I was going to say, the two pioneer works here are Sharfman's study of the ICC, which I hope your staff will bring to your attention—I think it was in 1937 when the two volumes were published—and Henderson's great work on the Federal Trade Commission. Henderson's pioneer study of the FTC, which was published in the thirties, was a classic illustration that even the FTC, which is very independent, feels that it must not get sucked in to the problems of industry so much that it becomes a creature of the industry. I do not pretend to be a professional student of these problems as some of your witnesses were, but I think the evidence is very widespread now that over time there is a danger that a regulatory body in a particular industry becomes a prisoner of that industry unless there are mechanisms that keep it very strongly at arm's length.

• 1050

The Chairman: You are saying that in many of these cases for major policy decisions that mechanism could be an independent advisory council.

Mr. Cohen: I say not the mechanism for decision-making but the mechanism for keeping the process respectable, keeping everybody alert to the index of objectivity that must always be present and which might not be present when the industry is so deeply involved day in and day out with Bell Canada or with whoever is before them.

The Chairman: Margo Priest.

Ms. M. Priest (Consultant to the Committee): Professor Cohen, I wonder if you could make some comment on some of the other review processes that are available, such as the EARP Environmental Assessment Review Process with various projects.

Mr. Cohen: We looked at EARP, and our report refers to it, they have done pretty well. They had public hearings up north, they have had public hearings in a variety of places. When we heard them a few months ago, they had 24 cases before them over the last several years, 12 of which were completed, 12 of which they were hearing. Their reports are pretty good. They claim they suffer from inadequate funding though they have a good deal of independence in helping to fund groups coming before them. They have gone a long way to creating a climate of credibility in what they are doing. But Mr. Robertson, their

[Traduction]

Le président: Estimez-vous qu'ils ont bien fait en tenant ces audiences? Ils sont eux-mêmes des organismes de réglementation et non pas un comité consultatif ou un comité d'étude.

M. Cohen: Les personnes bien informées croient que, dans les relations entre le législateur et l'industrie, le danger vient du fait qu'avec le temps, ils commenceront à refléter les maux et les problèmes et qu'ils chercheront à résoudre des problèmes et perdront leur sens critique, et c'est pourquoi vous avez cette théorie contraignante.

Le président: Partagez-vous cette théorie?

M. Cohen: Je pense que les faits sont très forts. Les premiers travaux ici . . .

Le président: Par exemple?

M. Cohen: J'allais justement le dire, les deux travaux qui ont fait œuvre de pionniers sont l'étude Sharfman de l'ICC, qui je l'espère vous sera communiquée. Les deux volumes ont été publiés en 1937 je pense, et l'étude de Henderson sur la commission fédérale du commerce. L'étude de Henderson, publiée dans les années trente, illustre bien que même la Commission fédérale du commerce, qui est très indépendante, estime qu'elle ne doit pas s'impliquer dans les problèmes de l'industrie au point de tomber sous la coupe de l'industrie. Je ne prétends pas être un expert dans ce genre de problème comme certains de vos témoins le sont, mais je crois que tout indique qu'il est dangereux qu'un organisme de réglementation dans une industrie particulière devienne le prisonnier de cette industrie, à moins qu'il existe des mécanismes lui permettant de se tenir à bonne distance de sa sphère d'influence.

Le président: Vous dites que dans de nombreux cas de prise de décision au sujet de politiques, le mécanisme pourrait être un comité consultatif indépendant.

M. Cohen: Je ne parle pas d'un mécanisme de prise de décision, mais d'un mécanisme pour assurer la validité du processus, pour veiller à ce que les personnes concernées restent objectives vis-à-vis de l'industrie qui a constamment affaire à Bell Canada ou à n'importe quelle autre entreprise.

Le président: Margo Priest.

Mme M. Priest (conseillère du Comité): Monsieur Cohen, je me demande si vous pourriez apporter quelques précisions sur d'autres processus de révision en vigueur, par exemple le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

M. Cohen: Nous avons fait une étude sur le PEEE et nos conclusions figurent dans notre rapport: ils ont fait du bon travail. Ils ont tenu des audiences publiques jusque dans le Nord et à de nombreux endroits. Nous les avons entendus il y a quelques mois. Ils ont eu à débattre 24 cas pendant les dernières années, dont 12 ont été conclus. Leurs rapports sont très bons. Selon eux, ils manquent d'argent, bien qu'ils aient réussi à aider le financement de groupes qui comparaissent devant eux. Ils sont parvenus à créer un climat de crédibilité.

[Text]

general secretary, felt that they needed a good deal more independence and funding arrangements.

Ms. Priest: Excuse me. Are you referring to IRPP or EARP?

Mr. Cohen: Oh, I am referring to the Department of Environment's environmental study group that has done these 24 studies, 12 of which are completed. Which one were you referring to?

Ms. Priest: That is what I was referring to.

Mr. Cohen: We thought they were pretty good. The other group which Professor David Chant chairs, the advisory committee, did not go far enough and that is why we recommended our own national advisory committee on environmental quality which we thought would give the minister a better instrument and a more powerful one. By the way, the Chant committee has no civil servants on it. We thought that an advisory committee to be really effective has to have a link with the bureaucracy but that they should be there as expert sources and resource people and, therefore, be in a very clear minority.

Having said that, it takes a certain amount of imagination to design the particular kind of advisory instrument that is suitable for the particular kind of ministry or act or function you are concerned with. You have to use a fairly differential rod as you measure each particular situation that will lead to a design. But that system does not mean that it is a replacement for the actual review process. The outside review process I am talking about, is a kind of review process which a minister should be obliged to go to before he makes an environmental decision of any major proportion, whether it is a preregulation process or a postregulation process, and you could have it both ways or you could emphasize one as against the other.

I think of the pesticide field, it is astonishing we have gone so long without a public hearing process for pesticides. If we think of the nuclear energy field, it is astonishing because of the original security fears that that whole field has been kept out of the public hearing process, either for the siting of plants, the licensing of plants or the waste disposal question.

Ms. Priest: Would you also feel that we might have something to learn from some of the European experiences? I believe in Sweden or Germany the public education on nuclear...

Mr. Cohen: Yes. I am not as familiar, no doubt, as you are of what these countries have done, but it is something I did recently on my own. I am satisfied that—perhaps I should have said this before Mr. Chairman—among the great benefits of the whole public hearing process is education. The public does not merely get a chance at catharsis, which it needs in these cases—a lot of hidden fears—but gets a chance to learn how complex the issues are. The transcript will show how devilishly hard it is to manage a particular product of society which is there for the benefit of all, or to learn how difficult it is to find alternatives, or to learn how difficult it is to find disposal mechanisms. There is a whole educational process which the democratic system deserves to give the public and

[Translation]

Mais monsieur Robertson, le secrétaire général, estime qu'il leur fait encore plus d'indépendance et de fonds.

Mme Priest: Pardonnez-moi. S'agit-il de l'IRPP ou du PEEE?

M. Cohen: Oh! Il s'agit du groupe d'étude environnementale du ministère de l'Environnement qui a fait ces 24 études dont 12 sont terminées. A quoi songiez-vous?

Mme Priest: A ce même groupe.

M. Cohen: Nous pensons que ce groupe a accompli du très bon travail. L'autre groupe présidé par monsieur David Chant, le comité consultatif, n'est pas allé assez loin et c'est pourquoi nous recommandons notre propre comité consultatif national sur la qualité de l'environnement qui serait un meilleur instrument et un plus puissant aussi pour le ministre. Soit dit en passant, le comité Chant ne comprenait aucun fonctionnaire. Nous pensons que pour être vraiment efficace, un comité consultatif doit entretenir des relations avec les fonctionnaires, mais ces derniers devraient être là à titre de personnes-ressources et, par le fait même, en minorité.

Il faut un certain degré d'imagination pour concevoir le type particulier de comité consultatif qui convient à un ministère en particulier, à une loi ou à une fonction. Les critères ne sont pas les mêmes. Mais ce système ne signifie pas qu'il remplace le processus de révision actuel. Le processus de révision indépendant auquel je fais allusion est un type de processus auquel un ministre devra se soumettre avant de prendre une décision importante en matière d'environnement, qu'il s'agisse d'un processus de pré-réglementation ou de post-réglementation.

Prenons le domaine des pesticides. Il est étonnant que nous nous soyons passé si longtemps d'audience publique à ce sujet. Si nous pensons au domaine de l'énergie nucléaire, c'est stupéfiant car toutes les décisions ont été prises sans consultation du public, qu'il s'agisse de l'emplacement des usines, de l'octroi des permis, de l'évacuation des déchets.

Mme Priest: Croyez-vous que l'expérience des Européens peut nous être utile? Je crois qu'en Suède ou en Allemagne, le public est renseigné sur la question nucléaire.

M. Cohen: Oui. Je ne suis pas aussi bien informé que vous sans doute sur ce qui s'est fait dans ces pays, mais je me suis renseigné récemment sur le sujet. Je suis convaincu, et j'aurais peut-être dû le mentionner auparavant, monsieur le président, que l'éducation est l'un des grands avantages de tout le processus des audiences publiques. Le public n'a pas l'occasion de se débarrasser de ses craintes mais par contre on ne lui cache pas la complexité du sujet. Le procès-verbal indiquera combien il est difficile de gérer un produit particulier qui doit profiter à tous, de trouver des solutions de rechange ou de mettre au point des mécanismes d'élimination. Dans un système démocratique, le public a le droit d'être renseigné afin de comprendre ce que cela signifie de vivre dans une société industrielle et chimique.

[Texte]

then which helps the public to have a sense of proportion of what it means to live inside a chemical/industrial civilization.

[Traduction]

• 1055

And so, you have three results from a good public hearing process; one, the bureaucrats get something out of it; two, the public is educated and has an input; and three, you get usually as a third and very important dividend, a whole diminishing of the public nonconfidence in the process; it diminishes the element of fear that comes from the lack of knowledge.

Mr. Berger: Can I follow up on that one? While we are on the public hearing process, I note on page 101 of your second report that you are somewhat critical of the Economic Council for their absence of any recognition of the present board of review process. Can I take it that if we do not have any recognition of it, you would be critical of our report also?

Mr. Cohen: Oh, I certainly would. In fact, it was astonishing to see a letter in *The Globe and Mail* which we refer to here somewhere, written of all people by the Environmental Law Association who are obviously not aware of the very substantial advance this act represents where the minister cannot bring into effect his regulation if there has been a notice of objection filed without holding a public hearing with an impartial board of review—I was the chairman of the first—and that board of review files its report which must be made public within 30 days by the minister unless the board of review recommends against it for commercial, confidential, or other reasons and even there the minister can overrule, and he has to have very good reasons to remain silent. So, the Environmental Law Association to say there is no review process in this country that is worth a damn of a compulsory nature just did not know the score, which puzzled me. The letter was written by, I think, Joseph Catrelli who is their counsel or one of their senior staff members. And similarly, around town, Mr. Chairman, you would know better than I, I think there is very little appreciation of the compulsory character of this review process before the order can be made law. Now that is not true of the model which partly influences the Hazardous Products Act which becomes immediately an order effective but something to review later on. It becomes effective immediately, but this does not become effective immediately until the board of review has passed on it and the minister receives a report which if he is going to move on it and the board of review says it is not a very good order, he has got some public explaining to do in Parliament and outside.

Mr. Berger: One other question relating to that, excuse me for monopolizing the questions, Mr. Chairman.

The Chairman: You are so pointed in your questions that you deserve to monopolize them.

Mr. Berger: You say again on page 101 that the interim report did not adequately take into account the potential merits of the public hearing process which may be established as a legislative requirement and which now exists at the federal level in a number of instances. What instances are you referring to?

Un bon processus d'audiences publiques donne les trois résultats suivants: premièrement, les fonctionnaires en retirent quelque chose; deuxièmement, le public est renseigné et peut donner son avis; et troisièmement, le public reprend confiance dans le processus. L'élément de peur qui vient du manque d'information disparaît.

M. Berger: Puis-je poursuivre sur le sujet? Je veux profiter du fait que nous parlons du processus d'audiences publiques pour mentionner qu'à la page 101 de votre deuxième rapport, vous critiquez quelque peu le Conseil économique de ne pas reconnaître la compétence du processus de révision. Cela veut-il dire que si nous ne l'avons pas fait non plus, vous critiquerez également notre rapport?

M. Cohen: Certainement. En fait, j'ai été ébahi de lire une lettre publiée dans *The Globe and Mail* et que nous avons déjà mentionnée quelque part ici, écrite, le croirez-vous, par l'Association canadienne du droit de l'environnement qui, de toute évidence, ne se rend pas compte du progrès extraordinaire que cette loi représente, en ce que le ministre ne peut pas appliquer un règlement s'il y a eu objection, sans tenir une audience publique avec un comité de révision impartial. J'ai présidé le premier comité de révision, le rapport a été soumis au ministre qui doit rendre public dans les trente jours qui suivent à moins que le comité s'y oppose pour des raisons commerciales, confidentielles ou autres, et même dans ce cas, le ministre peut passer outre, mais il doit avoir de très bonnes raisons pour garder le silence. Donc, lorsque l'Association canadienne du droit de l'environnement affirme qu'il n'y a aucun processus valable de révision coercitif au pays, elle ne connaît pas le sujet. La lettre a été écrite je crois par monsieur Joseph Catrelli, qui est conseiller ou un des membres les plus anciens. Monsieur le président, vous savez mieux que moi que le caractère coercitif de ce processus de révision est très peu apprécié avant que le règlement ne devienne une loi. Il en est autrement du modèle qui a influencé en partie la Loi sur les produits dangereux qui est entrée en vigueur immédiatement mais dont certaines dispositions ont été révisées plus tard. Elle est entrée en vigueur, mais ce règlement ne sera pas appliqué avant que le Comité de révision ne l'étudie et n'envoie un rapport au ministre. Si ce dernier lui est favorable mais que le comité de révision ne l'est pas, il devra fournir des explications au Parlement et au public.

M. Berger: Une autre question. Monsieur le président, excusez-moi de monopoliser toutes les questions.

Le président: Vos questions sont si pertinentes que vous pouvez les monopoliser.

M. Berger: Vous écrivez à la page 101 que le rapport provisoire ne tient pas suffisamment compte des avantages éventuels du processus d'audiences publiques qui peut devenir une exigence législative et qui est utilisé maintenant au niveau fédéral dans certains cas. Quels sont au juste ces cas dont vous parlez.

[Text]

Mr. Cohen: The Hazardous Products Act is one and there are two or three others where it is required. It will be required under the new Hazardous Products Transportation Act, I cannot put my finger on it now but there are one or two other illustrations around town.

• 1100

Ms. Priest: It is the Arctic Waters Pollution Prevention Act...

Mr. Cohen: The Arctic Waters Pollution Prevention Act I do not think has a requirement for a public hearing process as such. I would be surprised if it did.

The Chairman: Could I ask you just one question? We have to run and do our public duty...

Mr. Cohen: I hear the bells.

The Chairman: ... and to listen and also pose penetrating questions to our own ministers to try to make them look good.

You mentioned in your opening remarks this concept of public funding of public interest groups.

Mr. Cohen: Yes. We recommend there be a committee...

The Chairman: All you have done is adopt the Economic Council's concept here of some need for public funding.

Mr. Cohen: But we go farther and say that there is a surprising lack of policy around town. We could not find any sustained uniform approach to the question, and we recommend strongly...

The Chairman: The Economic Council is going to be looking into this, are they not?

Mr. Cohen: I am not sure they have done the institutional homework we are recommending here, which is: How do you do this systematically around town without having a standing interdepartmental committee on public funding?

The Chairman: You recommended in your opening comments to us, and I assume this is your own personal view as opposed to that of the report, that the departments themselves not be the funding agencies because of some type of...

Mr. Cohen: In the report.

The Chairman: Oh, all right.

Mr. Cohen: Oh, no, the report was very, very strong on that. The report recommends two new pieces of machinery. One, a common secretariat to be available as a pool for all these ad hoc bodies like ours, the board of review. You should not have to go out and hire each time. There ought to be a small pool available at all times, and they become professional secretariat persons.

Second, in the absence of a genuine clear, federal policy for the funding of outside interest groups who want to come and be head, there ought to be such a policy administered by and monitored by a proper interdepartmental group.

The Chairman: A Canada-Council concept.

[Translation]

M. Cohen: La Loi sur les produits dangereux en est un et il y en a deux ou trois autres. Les audiences seront obligatoires en vertu de la Loi sur le transport des produits dangereux et je n'arrive pas à me rappeler des autres exemples.

Mme Priest: Il y a la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques...

M. Cohen: Je pense que la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques prévoit des audiences publiques. Je serais surpris du contraire.

Le président: Puis-je poser une seule question? Nous devons nous dépêcher et faire notre devoir...

M. Cohen: J'entends la trompette!

Le président: ... et écouter, et aussi poser des questions pertinentes à nos ministres qui les fassent bien paraître.

Dans vos premiers commentaires, vous avez parlé du financement public de groupes d'utilité publique.

M. Cohen: Oui. Nous recommandons la création d'un comité...

Le président: Tout ce que vous avez fait, c'est d'adopter la théorie du Conseil économique sur la nécessité du financement public.

M. Cohen: Nous sommes allés plus loin en mentionnant l'absence étonnante de politique dans ce domaine. Nous n'avons pu trouver d'approche uniforme à la question, et nous recommandons fortement...

Le président: Le Conseil économique prévoit étudier la question n'est-ce pas?

M. Cohen: Je ne suis pas sûr qu'ils ont fait tout le travail que nous recommandons ici. Comment peut-on le faire systématiquement sans un comité interministériel permanent du financement public?

Le président: Dans vos premières observations, et je suppose que c'est votre point de vue personnel, et non pas celui des rédacteurs du rapport, vous recommandez que les ministères n'agissent pas à titre d'organismes de financement en raison d'un certain type de...

M. Cohen: C'était dans le rapport.

Le président: Ah bon!

M. Cohen: Oh non! Le rapport était très clair sur cela. Il recommande deux nouveaux rouages. Le premier, un secrétariat qui serait un centre pour tous les comités spéciaux comme le nôtre. Cela évitera de devoir engager du personnel chaque fois. Il doit y avoir un centre permanent composé de personnes qualifiées.

Deuxièmement, en l'absence d'une véritable politique fédérale claire sur le financement de groupes privés qui désirent se présenter et être écoutés, nous recommandons d'élaborer une telle politique régie et appliquée par un groupe interministériel.

Le président: Une sorte de conseil canadien.

[Texte]

Mr. Cohen: Something like that, but I would be quite happy to see it as a committee of Treasury Board, in which Treasury Board would feel confident the money is not being wasted, servicing the ad hoc boards as they arise.

The Chairman: Do you not feel that Consumer and Corporate Affairs is playing an adequate role in this area at the present?

Mr. Cohen: I cannot answer you there.

The Chairman: One of their mandates is supposedly to look after consumers.

Mr. Cohen: I do not think they are in the business of funding environmental health and welfare hearings though. You would need, Mr. Chairman, a quite different perception of the kind of groups that come before you there and how bona fide their needs are.

The Chairman: Does anyone else have any more questions?

In conclusion, Professor Cohen, I think you have given us a lot of grist for our mill. I know as one of your students that I have always assiduously avoided your wrath, your criticism. I am certain, as a committee, we do not want to incur your wrath afterwards, so I suspect very strongly there might be some of your recommendations contained in our report.

I would like to say on behalf of all of us, it has been most useful to have your comments and your articulate person here today with us. Thank you very much.

Mr. Cohen: May I say, Mr. Chairman, I am delighted to have been invited, and hope that although you have had more expert people before me, what little experience I have has been useful this morning.

The Chairman: I can assure you that it has been.

Our next meeting will be Tuesday at 11 a.m. in this room with the Canadian Advertising Advisory board. Until then, we stand adjourned.

[Traduction]

M. Cohen: Quelque chose du genre, mais je verrais davantage un comité du Conseil du Trésor. Le Conseil veillerait à ce qu'il n'y ait pas de gaspillage et que les sommes soient versées aux comités spéciaux à mesure qu'ils sont formés.

Le président: Ne croyez-vous pas que le ministère de la Consommation et des Corporations joue ce rôle à l'heure actuelle?

M. Cohen: Je ne peux pas vous répondre.

Le président: Il est chargé entre autres de défendre les intérêts des consommateurs.

M. Cohen: Je ne crois pas qu'il soit responsable du financement des audiences sur l'hygiène du milieu. Vous devriez avoir une autre perception, monsieur le président, des groupes qui se présentent devant vous et de la pertinence de leurs besoins.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

En conclusion, monsieur Cohen, je crois que vous avez apporté beaucoup d'eau à notre moulin. En tant qu'un de vos étudiants, j'ai toujours évité votre courroux. Je suis certain qu'en tant que membres du comité nous ne voulons pas subir votre colère. Je ne doute pas un instant que notre rapport contiendra certaines de vos recommandations.

J'aimerais ajouter, au nom de tous mes collègues, que vos commentaires ont été très appréciés et que votre présence ici aujourd'hui a été un plaisir. Merci beaucoup.

M. Cohen: Monsieur le président, j'ai été très heureux d'avoir été invité et j'espère que mon expérience vous a été utile ce matin.

Le président: Je peux vous en assurer.

Notre prochaine réunion aura lieu mardi à 11h au même endroit avec le bureau consultatif de la publicité au Canada. La réunion est maintenant ajournée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. M. Cohen.

M. M. Cohen.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Friday, November 21, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le vendredi 21 novembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 18, 1980
(70)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Member of the Committee present: Mr. Peterson.

Witnesses: From the Canadian Advertising Advisory Board: Mr. R. Oliver, Mr. J. Foss and Mr. K. McKerracher.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Oliver made a statement.

At 12:10 o'clock a.m. the Committee adjourned to the Call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 19, 1980
(71)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:15 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

In attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 5:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1980
(72)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 9:40 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and MacLellan.

In attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 12:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(73)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger and Cook.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 NOVEMBRE 1980
(70)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membre du Comité présent: M. Peterson.

Témoins: Du Conseil consultatif de la publicité au Canada: MM. R. Oliver, J. Foss et K. McKerracher.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Oliver fait une déclaration.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 19 NOVEMBRE 1980
(71)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 15 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1980
(72)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 40 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et MacLellan.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(73)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Cook.

In attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 6:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, NOVEMBER 21, 1980

(74)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger, presiding.

Member of the Committee present: Mr. Berger.

Witnesses: From the Study Group on Administrative Tribunals: Miss J. V. Scott, Mr. J. Finkelman and Mr. A. Solomon.

The Committee resumed consideration of its Order of reference dated Friday, May 23, 1980.

Miss Scott made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980, the Chairman authorized that the letter submitted to the Committee by Miss Scott be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-11".*)

At 11:12 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(75)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 11:20 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Berger presiding.

Member of the Committee present: Mr. Berger.

In attendance: Messrs. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 1:52 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 21 NOVEMBRE 1980

(74)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membre du Comité présent: M. Berger.

Témoins: Du Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs: M^{lle} J. V. Scott, MM. J. Finkelman et A. Solomon.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M^{lle} Scott fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président autorise que la lettre soumise au Comité par M^{lle} Scott soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-11».*)

A 11 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(75)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 20 sous la présidence de M. Berger (vice-président).

Membre du Comité présent: M. Berger.

Aussi présents: MM. E. Milligan, G. Kane, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 13 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, November 21, 1980

• 0936

[Texte]

The Vice-Chairman: Order, please. I would like to welcome this morning members of the Study Group of Administrative Tribunals. Janet Scott is the Chairman of that study group, I believe, the present Chairman of that study group, and also Chairman of the Immigration Appeal Board. Jacob Finkelman was, I believe, the founder of that particular study group, or the person that came up with the idea a number of years ago, and Mr. Solomon is the Chairman of the Canadian Pension Commission.

Perhaps I could invite you, Miss Scott, to make some opening remarks. We have received a letter from you along with an enclosure which we have taken notice of, but if you have anything to add to that, perhaps by way of opening remarks, you might go ahead and then we could ask you some questions, if you do not mind.

Miss Janet V. Scott (Chairman, Immigration Appeal Board): Very well. As we told you in our letter, the study group was founded by Mr. Finkelman around 1972 and it has been going pretty steadily ever since. We meet once a month during the winter months to discuss problems of common interest: jurisprudence that may affect us, problems, for example, such as interface, appointments and so forth. The boards are very varied, the members are very varied, in their functions but we all find that we have fundamental problems that are very similar.

We are now in process of formalizing what has been a very informal group because we have been asked by the Law Reform Commission to take over their function in preparing an annual conference on administrative law. Several conferences have already taken place under the aegis of the Law Reform Commission, the Privy Council Office and the Public Service. These organizations now wish to divest themselves and they have asked us to take over. This means, of course, that we have to be more formally structured and we hope in future not only to run the conference but to provide continuing education for members of administrative tribunals, chairmen, persons interested in the field, perhaps on a less lengthy basis than a conference, one day study groups, half days even.

• 0940

We would also hope to be available for consultation to assist the government or Privy Council office in the area of appointments. We have already, as you will see from our letter, had considerable success with COSO in structuring the evaluation process of members of tribunals. Indeed, they adopted our propositions almost 100 per cent in that regard. In their letter this year they acknowledged their indebtedness to the study group and we felt pleased about that. As you see in the enclosure to our letter to you, Mr. Peterson, we spent quite a

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 21 novembre 1980

[Traduction]

Le vice-président: A l'ordre s'il vous plaît. Ce matin j'aimerais souhaiter la bienvenue aux membres du Groupe d'étude des tribunaux administratifs. Janet Scott qui est, je crois, dans le moment présidente de ce groupe d'étude est aussi présidente de la commission d'appel de l'immigration. Jacob Finkelman a été, je pense, le fondateur de ce groupe d'étude ou du moins la personne qui en a eu l'idée il y a quelques années et M. Solomon est le président de la Commission d'appel des pensions.

Mlle Scott, puis-je vous inviter à nous adresser quelques mots. Nous avons pris connaissance de votre lettre et de la pièce jointe mais si vous avez quelque chose à y ajouter, peut-être pourriez-vous maintenant nous adresser quelques mots. Nous pourrions ensuite vous poser quelques questions si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Mlle Janet V. Scott (présidente de la Commission d'appel de l'Immigration): Très bien. Comme nous vous l'avons indiqué dans notre lettre, le groupe d'étude a été fondé vers 1972 par M. Finkelman et il a poursuivi depuis ses activités de façon régulière. Nous nous rencontrons une fois par mois durant les mois d'hiver pour discuter de problèmes d'intérêt commun. Nous parlons de droit et des aspects qui pourraient nous toucher, des problèmes comme l'interface, les nominations et ainsi de suite. Bien que les commissions ne soient pas uniformes et que les fonctions de leurs membres soient multiples, nous pensons que nous avons des problèmes fondamentaux très similaires.

Nous sommes maintenant en train d'officialiser ce qui a été un groupe très officieux car la Commission de réforme du droit nous a demandé de prendre sa relève et d'organiser la conférence annuelle sur le droit administratif. Plusieurs conférences ont déjà été données sous les auspices de la Commission de réforme du droit, du Bureau du Conseil privé et de la Fonction publique. Ces organismes désirent maintenant se défaire de ces responsabilités et nous ont demandé de prendre la relève. Cela veut dire bien sûr que notre structure devra être plus officielle. A l'avenir, nous espérons non seulement organiser la conférence mais aussi dispenser des cours de formation permanente aux membres des tribunaux administratifs, aux présidents et aux personnes intéressées à ce domaine. Ces cours auraient peut-être une durée moins longue qu'une conférence et ils pourraient prendre la forme d'une session d'étude d'une journée ou même d'une demi-journée.

Nous espérons être disponibles également pour donner des consultations et aider le gouvernement ou le Bureau du Conseil privé dans le domaine des nominations. Comme vous le verrez à la lecture de notre lettre, notre collaboration avec le COSO (Comité des hauts fonctionnaires), au sujet de la structuration du mécanisme d'évaluation des membres des tribunaux a été couronnée de succès. En effet, ils ont adopté à peu près toutes nos propositions. Cette année, dans leur lettres, ils ont exprimé leur reconnaissance au groupe d'étude pour sa collaboration et

[Text]

lot of time going through Chapter 18 of the Lambert report and making comments on it. We feel this is a function of our study group.

Mr. A. O. Solomon, Q.C. (Chairman, Canadian Pension Commission): Perhaps, Mr. Chairman, I might just expand a little bit by saying that we must make the point that the study group is a very loosely-knit, informal organization which meets to discuss common problems and matters of interest to such tribunals generally, and to help to arrange for the training and seminars for members, but that it can not, and will not, speak with one voice for all tribunals or even for all tribunals of one type.

Each tribunal has been established for a very specific purpose and has problems peculiar to itself so that all regulatory tribunals, for example, or all deciding tribunals, will not have the same problems, or similar solutions to their problems, as all other regulatory or deciding tribunals. Perhaps as an example, I could cite, say, the differences between the Immigration Appeal Board which Miss Scott chairs and the Canadian Pension Commission which I chair. Both are deciding tribunals, but the Immigration Appeal Board conducts hearings with reasonable formality with opposing counsel, and one party to the proceedings is the Minister of Employment and Immigration. It makes its ruling but the carrying out of any judgment is the responsibility of other agencies.

The Canadian Pension Commission operates in a very informal style. There is no adversarial situation at all. Counsel is normally provided by the Crown or veterans organizations to assist the claimant but there is never opposing counsel. No representative of the Crown or the government is a party to the proceedings, and when a decision is reached the administration in enforcing that decision is the responsibility of the Pension Commission.

As a result, while the viewpoint of the study group is expressed in various papers and ways, it can only be done as a consensus of the views of certain tribunals. Not all the administrative tribunals are members of the study group, and in many cases there are areas of disagreement because of the individual circumstances pertaining to each such tribunal.

Miss Scott: Yes; the study group is exactly what it calls itself. It is a study group. Certainly we are not speaking for every tribunal represented.

The Vice-Chairman: I think the difference in the nature of these different tribunals is a point which is well taken by our committee and, indeed, in our general approach to regulatory reform. We have noted the same differences, for example, between the CRTC and the CTC and even different government departments. You cannot apply hard and fast rules to every department and every agency, so that point is well taken. The clerk of the committee has asked me if you could identify COSO for the record. I know what it is but perhaps . . .

[Translation]

nous l'avons apprécié. Comme vous le voyez dans la pièce jointe à la lettre que nous vous avons adressé, M. Peterson, nous nous sommes attardés sur le chapitre 18 du rapport Lambert et nous avons formulé des commentaires à ce sujet. Nous pensons qu'il s'agit d'une fonction de notre groupe d'étude.

M. A. O. Solomon, c.r. (président de la Commission d'appel des pensions): Peut-être, monsieur le président, pourrais-je donner un peu plus de détails car nous devons bien établir que le groupe d'étude est un organisme officieux dont la structure est très lâche. Les membres se rencontrent pour discuter des sujets d'intérêt et des problèmes communs à ces tribunaux en général et pour organiser des séminaires pour ses membres et mettre sur pied des programmes de formation. Cependant le groupe d'étude ne parlera pas pour tous les tribunaux ni même pour les tribunaux du même type, car il ne le peut pas.

Chaque tribunal a été établi dans un but précis et rencontre des problèmes qui lui sont particuliers de sorte que tous les tribunaux de réglementation par exemple, ou tous les tribunaux décisionnels n'auront pas les mêmes problèmes et ils n'y apporteront pas de solutions similaires. Je pourrais peut-être à titre d'exemple énumérer les différences entre la Commission d'appel de l'immigration que préside Mlle Scott et la Commission d'appel des pensions dont je suis le président. Ces deux commissions sont des tribunaux décisionnels. Cependant, les audiences de la Commission d'appel de l'immigration sont marquées d'un formalisme raisonnable et se déroulent en présence de l'avocat de la partie adverse et du ministre de l'Emploi et de l'immigration à titre de partie aux procédures. La Commission rend ses décisions mais la mise en œuvre de tout jugement relève d'autres organismes.

La Commission d'appel des pensions a un style très peu formaliste. Il n'y a pas de partie adverse du tout. Un avocat est d'ordinaire fourni par la Couronne ou par des organisations de vétérans pour aider le requérant mais il n'y a jamais d'avocat adverse. La Couronne ou le gouvernement ne sont pas parties aux procédures. Lorsque la Commission des pensions rend une décision, elle est également responsable de son application.

Par conséquent, bien que le point de vue du groupe d'étude soit exprimé dans divers documents et de façon différente, il ne peut représenter qu'un consensus des opinions de certains tribunaux. Tous les tribunaux administratifs ne sont pas membres du groupe d'étude et il y a souvent des points sur lesquels les opinions divergent à cause des circonstances particulières à chaque tribunal.

Mlle Scott: Oui; le groupe d'étude est exactement ce qu'indique son nom. C'est un groupe d'étude. Certainement nous ne parlons pas au nom de chaque tribunal représenté.

Le vice-président: Je pense que nous avons retenu les différences inhérentes à la nature de chaque tribunal et qu'en effet notre comité en tient compte dans sa façon d'aborder la réforme réglementaire. Nous avons remarqué les mêmes différences par exemple, entre le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission canadienne des transports et même entre divers ministères. On ne peut pas appliquer de règle stricte à tous les ministères et à tous les organismes. Cet élément est bien compris. Le greffier du

[Texte]

Miss Scott: ...senior officials which has considerable power in the area of appointments, reappointments, evaluation for the purpose of promotion, although either by statute or government policy members are paid the same within any one board. COSO has a considerable input in the salary levels.

• 0945

The Vice-Chairman: Are there any additional comments you would care to make at this time, or would you prefer us to...

Miss Scott: If you have any questions related to your paper—we read it with great interest, I must say.

The Vice-Chairman: Do you have any comments directly related to the suggestions that were made...

Miss Scott: We have some, yes. We directed our attention mostly to Parts 5 and 6 of your discussion paper, and starting with suggestion 8:

All regulations promulgated under federal statutes should be automatically reviewable by an appropriate standing committee of Parliament.

The group agrees with this if that standing committee is properly staffed; otherwise it would bog down, it would be extremely ponderous.

The Vice-Chairman: Do you feel one particular committee should examine this? For example, should it be one committee like the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments which would examine regulations for their legality and propriety, and have the subject-matter committees of the House examine the regulations in their substance, the policy involved in them?

Miss Scott: I would think it would vary. In other words, regulations which are simply rules of procedure would not require any substantive examination by anybody, I would think, except by the standing joint committee. On the other hand, where the tribunal or minister is making regulations of substance, that is a different question.

The Vice-Chairman: Yes. But you generally, then, support the idea that the regulations should be reviewable by a standing committee of Parliament.

Miss Scott: I would think so. But I think it would have to be selective. Otherwise the whole thing would grind to a halt.

The Vice-Chairman: Right. That is a recommendation which has been made by many people, who have said yes, it would definitely have to be selective. And there is no question about that. There is no way you could funnel every regulation made in any given year through Parliament or through committees of the House.

Furthermore, there is some question what the power of the committee should be. Should the power of the committee be, for example, to examine and report on; or should this committee stage also be a prior examination of regulations; or should

[Traduction]

comité vous prie de bien vouloir identifier le COSO pour le dossier. Je sais ce que c'est mais peut-être...

Mlle Scott: ...de hauts fonctionnaires qui possèdent un pouvoir étendu dans le domaine des nominations, des nouvelles nominations, de l'évaluation à des fins de promotion, bien qu'en vertu soit d'une loi ou d'une politique gouvernementale les membres d'une même commission reçoivent un salaire identique. Le COSO (Comité des hauts fonctionnaires) joue un rôle important en ce qui concerne les niveaux de traitement.

Le vice-président: Avez-vous des commentaires supplémentaires à ce stade-ci ou préférez-vous que nous...

Mlle Scott: Si vous aviez des questions à propos de votre document que nous avons lu avec grand intérêt, je dois dire.

Le vice-président: Avez-vous des commentaires directement reliés aux propositions qui y ont été faites...

Mlle Scott: Nous en avons en effet. Nous nous sommes surtout intéressés aux parties 5 et 6 de votre document. D'abord la proposition 8, formulée ainsi:

Tous les règlements édictés en vertu de lois fédérales devraient automatiquement être examinés par un Comité parlementaire permanent.

Le groupe est d'accord avec cette proposition à la condition que le comité permanent dispose d'un personnel adéquat. Autrement, le comité risque de s'embourber. Le processus serait extrêmement lourd.

Le vice-président: Pensez-vous qu'un comité en particulier devrait être chargé de cette étude? Un comité comme le Comité permanent mixte sur les règlements et autres textes réglementaires par exemple, devrait-il étudier les règlements du point de leur légalité, de leur opportunité et laisser aux autres comités de la Chambre spécialisés en la matière le soin d'en étudier le fond et la politique?

Mlle Scott: Je pense que cela dépend. En d'autres termes, des règlements qui ne sont que de simples règles de procédure ne devraient pas exiger une étude de fond par qui que ce soit, sauf par le comité permanent mixte. D'un autre côté, si le tribunal ou le ministre établit des règlements de fond, c'est une autre question.

Le vice-président: Oui. Mais d'une façon générale, vous êtes en faveur de l'examen des règlements par un comité permanent du Parlement.

Mlle Scott: En effet. Mais je pense que l'examen doit être sélectif, autrement, tout le mécanisme sera paralysé.

Le vice-président: Bon. C'est une recommandation qui nous a été faite par plusieurs personnes. On nous a dit que l'examen devrait définitivement être sélectif et qu'il n'y avait aucun doute là-dessus. Il vous sera impossible, nous a-t-on déclaré, de diriger chaque règlement établi dans une année donnée vers le Parlement ou les comités de la Chambre.

De plus, on s'interroge sur ce que devrait être le mandat du comité. Le comité devrait-il être chargé d'étudier et de faire rapport par exemple? L'étape du comité devrait-elle précéder

[Text]

this be an *ex post facto* examination of regulations? Have you directed any attention at all to that?

Miss Scott: I do not know whether we went into that in too much detail, but there was a suggestion that if regulations are prepared in advance and disseminated, looked at, they might as well be in the legislation. I do not entirely agree with this. Many regulations are in that form because they are easier to change, they fill in the interstices of legislation—they fill in the gaps of legislation . . .

The Vice-Chairman: Right.

Miss Scott: They are made in regulatory form, especially in new legislation, to see if the functional part of the regulations works. They are much easier to change than a statute if it is found that they are not functioning or are not adequate, let us say, so that I do not all together agree personally that regulations made in advance should be incorporated in the legislation.

• 0950

The Vice-Chairman: So that is suggestion 10 I guess, where the suggestion is made that

The government should, when introducing new legislation before Parliament, table drafts of proposed regulations that will be required for a regulatory scheme.

Miss Scott: I think that is very cumbersome. I think it could strangle any agency that has to function within those regulations.

Mr. J. Finkelman Q.C. (Founder and Administrator, Law Study Group, Former Chairman, Public Service Staff Relations Board): I would like to make a comment on that, but I want to make it perfectly clear that I am speaking in my personal capacity. I have no status in connection with any agency at the moment and, as far as the study group is concerned, I am an honorary member simply because I happen to have been the midwife at the time when this thing was born.

I think a distinction has to be made between regulations that are made by a government department and regulations made by an agency. You can take this as a generalization but where you have regulations made by an agency, one of the reasons for establishing the agency in the first place is that you want the expertise of the agency to determine what those regulations should be. Now, quite often—and I say this with all due respect to government—government does not have any idea just what is going to be done. It has recruited a group of experts who are going to sit down and look at the situation and devise regulations to meet a certain situation. Now, if you have those regulations drafted before the proposed legislation is introduced, then you have tied the hands of the agency and prevented it from being as effective as it ought to be. Of course there are some regulations obviously that could be drafted in advance indicating the policy that is to be followed in implementing the legislation. But I think caution ought to be exercised in determining what regulations, if any, should be developed in draft at the time when the legislation is introduced.

[Translation]

ou suivre l'établissement des règlements? Vous êtes-vous penchés sur ces questions?

Mlle Scott: J'ignore si nous n'avons pas approfondi un peu trop la question, mais on a prétendu que si les règlements devaient être préparés à l'avance, distribués et étudiés, ils pourraient tout aussi bien faire partie de la loi. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cela. Plusieurs règlements ont été rédigés dans cette forme parce qu'il est plus facile de les changer. Ils comblent les lacunes de la loi.

Le vice-président: C'est juste.

Mlle Scott: Dans la nouvelle législation, en particulier, on adopte la forme réglementaire pour vérifier l'efficacité des mesures envisagées. Ils sont beaucoup plus faciles à modifier qu'une loi si l'on constate, par exemple, qu'ils ne conviennent pas ou ne remplissent pas leur rôle; par conséquent, personnellement, je ne crois pas que des règlements rédigés à l'avance devraient être incorporés dans la législation.

Le vice-président: Je crois qu'il s'agit de la proposition 10, selon laquelle

en présentant de nouvelles mesures législatives au Parlement, le gouvernement devrait déposer les projets de règlements nécessaires à un plan de réglementation.

Mlle Scott: Je crois que ce serait très embarrassant. Je crois que cela pourrait paralyser les organismes qui doivent fonctionner dans le cadre de ces règlements.

M. J. Finkelman, c.r., (fondateur et directeur du Groupe d'étude sur le droit, et ex-président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique): J'aimerais dire quelque chose à ce sujet, mais je veux qu'il soit clair que je parle à titre personnel. Je n'ai de liens avec aucun organisme en ce moment, et en ce qui a trait au Groupe d'étude, je ne suis membre honoraire que parce que j'ai participé directement à sa création.

Je crois qu'il faut faire la distinction entre les règlements qui sont préparés par les ministères et ceux qui sont préparés par des organismes. C'est peut-être une généralisation, mais lorsqu'un organisme rédige des règlements, une des raisons d'être de l'organisme, c'est la mise à profit de ses connaissances sur le sujet pour déterminer ce que ces règlements devraient être. Et il arrive très souvent—et je dis ceci avec respect pour le gouvernement—que le gouvernement ne sait pas du tout ce qui sera fait. Il a recruté un groupe d'experts qui se réuniront et étudieront la situation, pour mettre au point des règlements visant une situation particulière. Maintenant, si vous rédigez ces règlements avant le dépôt de la loi proposée, vous enlevez toute liberté à l'organisme, et l'empêchez de jouer son rôle. Bien sûr, certains règlements pourraient être rédigés à l'avance, indiquant la politique qui sera suivie lors de la mise en vigueur de la loi. Mais je crois qu'il faudra être prudent lorsqu'on déterminera quels règlements, le cas échéant, devraient être rédigés sous forme de projets au moment du dépôt de la loi.

[Texte]

The Vice-Chairman: Yes, I think that is a worthwhile distinction, but there are a number of pieces of legislation. There has been a growing trend in recent years for some kinds of legislation to contain draft regulations, is that not correct, Mr. Kane?

Mr. Kane: To publish them.

The Vice-Chairman: To publish them? At what time?

Mr. Kane: I was thinking, Mr. Finkelman, of provisions for example in the Broadcasting Act where the CRTC is required to publish draft regulations or to have public hearings on policy matters before these things go into effect.

Mr. Finkelman: I am not dealing with that. I am dealing with suggestion number 10 which say:

The Government should, when introducing new legislation before Parliament, table drafts of proposed regulations that will be required for a regulatory schemes.

Mr. Kane: I understand, but the chairman just asked me what exists right now, and I was explaining the situation. And I think that some people have advocated this position really as a step prior to what exists now in provisions such as the Broadcasting Act. To give you one example that has been brought to the attention of the committee, people particularly from the telecommunications industry have pointed out that under the proposed Canada Post Corporation, through regulations Canada Post could define what is mail. And the significance of that is that Canada Post would have a monopoly on mail. Now if, through the regulations, Canada Post indicates that mail includes electronic mail, it could have a devastating effect on the telecommunications industry.

So that industry has been indicating to the committee that a suggestion like this would be very advantageous in this situation; that it would be very important to know what the regulations require under that proposed legislation, because that is really the essence as far as they are concerned in their relationship to Canada Post.

Mr. Finkelman: But should not that be in the legislation itself?

Mr. Kane: Well, that is an important consideration as well; exactly. I think that the one concern is that the legislation is too much of a skeleton with the regulations providing the flesh on the skeleton. But that is a much larger issue, is it not, Miss Scott?

Miss Scott: Yes. Well, when the Immigration Act 1976 was going through, the immigration regulations 1978 were also drafted and circulated. I mean, people could speak to them. I think they went through pretty well as they were drafted, but people were aware of them including the general public. They were aware of them before they were promulgated. I think that is a good idea in a statute of that nature. On the other hand, when you get into procedural regulations, it could hamstring an agency if you had every one of them looked at before they were passed.

[Traduction]

Le vice-président: Oui, je crois qu'il s'agit-là d'une distinction utile, mais il y a toutes sortes de lois. Au cours des dernières années, on a vu de plus en plus certains types de lois comporter des projets de règlements, n'est-ce pas, M. Kane?

M. Kane: Ils ont été publiés.

Le vice-président: Ils ont été publiés? A quel moment?

M. Kane: Je pensais par exemple, M. Finkelman, à des dispositions de la Loi sur la radiodiffusion, qui obligent le CRTC à publier les projets de règlements, ou à tenir des audiences publiques sur des questions d'orientation, avant que ces dispositions entrent en vigueur.

M. Finkelman: Je ne parle pas de cela. Je parle de la proposition numéro 10, qui dit ceci:

En présentant de nouvelles mesures législatives au Parlement, le gouvernement devrait déposer les projets de règlements nécessaires à un plan de réglementation.

M. Kane: Je comprends, mais le président m'a demandé quelle était la situation actuelle, et c'est ce que j'expliquais. Et je crois que certains ont proposé cela comme une étape qui serait en deça de ce qui existe déjà dans des dispositions comme celles de la Loi sur la radiodiffusion. Pour vous donner un exemple de ce qui a été porté à l'attention du comité, des gens, et en particulier des représentants de l'industrie des télécommunications, ont souligné qu'aux termes du projet de Loi sur la Société canadienne des postes, cette société pourrait, dans ses règlements, définir ce qu'est le courrier. Cela signifie que la Société canadienne des postes aurait le monopole du courrier. Si, dans ses règlements, la Société stipulait que le courrier comprend le courrier électronique, cela pourrait avoir un effet dévastateur sur l'industrie des télécommunications.

Les représentants de cette industrie ont donc mentionné au comité qu'une telle suggestion pourrait être très bénéfique dans cette situation, et qu'il serait très important de savoir ce que les règlements qui seront adoptés en vertu de la loi proposée exigeront, car c'est vraiment cela qui leur importe le plus dans le cadre de leurs rapports avec la Société canadienne des postes.

M. Finkelman: Mais cela ne devrait-il pas être dans la loi elle-même?

M. Kane: Eh bien, c'est aussi une question très importante. Tout à fait juste. Je crois que la grande préoccupation provient du fait que les lois ressemblent trop à un squelette, auquel les règlements ajouteraient la chair. Mais c'est un problème beaucoup plus vaste, n'est-ce pas, M^{lle} Scott?

M^{lle} Scott: Lorsque la Loi de 1976 sur l'immigration était à l'étude, une première version des Règlements de 1978 sur l'immigration a été distribuée. Je veux dire, les gens pouvaient les débattre. Je crois que le texte final est très semblable à cette première version, mais les gens en connaissaient l'existence, y compris le grand public. Ils en connaissaient l'existence avant leur promulgation. Je crois que c'est une bonne chose dans le cas d'une loi de ce genre. D'un autre côté, dans le cas de règlements portant sur la procédure, l'organisme pourrait être paralysé, si chacun d'eux était discuté avant son adoption.

[Text]

[Translation]

• 0955

Mr. Kane: At the same time, there can be some very important matters contained in procedural regulations. I am thinking, for example, of provisions relating to confidentiality or the ability to cross-examine some fundamental matters that relate to the proceeding, which could in turn have very important ramifications for the parties appearing before the board. You point yourself that there are very different provisions relating to different agencies, and I just throw it out as a general proposition that it may be advantageous to have that approach examined prior to its taking effect.

Miss Scott: I think it would be very disadvantageous myself because of the delays involved. When you bear in mind that regulations are cleared through Justice, the Privy Council office, the governor in council, to say nothing of the agency itself, I think ex post facto examination of such regulations is most valuable. The agency has to function.

Mr. Kane: I fully appreciate that. In fact, if I could go back to a point you made, Mr. Finkelman, about the expertise that resides within the various agencies, the committee had been warned that this is a valuable matter to keep in mind but it has to be balanced by the need for accountability as well. I wonder if you see any conflict in those two values or how it could be resolved by government.

Mr. Finkelman: I think an agency should be held accountable and its activities should be reviewed periodically. I am all in favour of that. I think an agency ought to justify the approaches taken on various matters ex post facto. I do not think you can ask the agency to set these out in advance. In many cases—I do not say in all cases, but in many cases—it would be very hard for the agency to decide in advance, even before it has held the hearing, what it is going to do, what its policy is going to be. You hear the representations of the parties, you hear the evidence, and on the basis of that you make up your mind what you are going to do.

My experience over the years has been that until you have written the last line on your decision quite often you do not know what the policy is going to be, and if you have to come in advance before you have heard argument, before you have heard representation of the parties, before you have heard evidence, you are hamstrung.

The Vice-Chairman: I think we have to be careful about the circumstances we are contemplating. There has been a concern that enabling legislation is too broadly drafted; that there is very broad discretion granted to cabinet or the Governor in Council to provide the flesh and the real teeth in any particular legislative or regulatory initiative. I think Miss Scott correctly stated that in an act such as the Immigration Act the regulations were submitted for discussion, so in those cases it would perhaps be desirable to have draft regulations at the time the enabling legislation is being discussed. In that case it would be useful. However, to take another situation where you have existing legislation and new regulations are promulgated on a trial and error basis, as You indicated, Miss Scott, requiring these regulations to be placed before a standing

M. Kane: Il faut dire aussi que les règles de procédure peuvent renfermer des dispositions très importantes. Je pense par exemple aux dispositions qui ont trait à la confidentialité, ou à la possibilité de faire un contre-interrogatoire, qui sont des points essentiels rattachés à la procédure; celle-ci a de ce fait des conséquences très importantes pour les parties qui comparaissent devant la commission. Vous soulignez vous-même que les dispositions sont très différentes selon les organismes, et je dirais de façon très générale qu'il pourrait être utile de bien étudier cette réforme avant qu'elle entre en vigueur.

Mlle Scott: Personnellement, je crois que cela présenterait des inconvénients sérieux à cause des délais que cela implique. Lorsque vous pensez que ces règlements passent par le ministère de la Justice, le bureau du Conseil privé, le gouverneur en conseil, sans parler de l'organisme lui-même, je crois que l'étude a posteriori de tels règlements est très utile, mais il faut que l'organisme puisse remplir son rôle.

M. Kane: Je comprends cela. En fait, je voudrais revenir à ce que vous avez dit, M. Finkelman, au sujet des connaissances techniques des différents organismes. On a souligné au comité l'importance de cet aspect de la question, mais il a comme contrepoids la nécessité que des comptes soient rendus. J'aimerais savoir si vous voyez un conflit entre ces deux objectifs, ou comment le gouvernement pourrait le résoudre.

M. Finkelman: Je crois qu'un organisme doit rendre des comptes, et que ses activités doivent être examinées régulièrement. C'est ma conviction profonde. Je crois qu'un organisme devrait justifier les attitudes qu'il a prises sur différentes questions, rétroactivement. Je ne pense pas qu'on pourrait demander à l'organisme de faire part de celles-ci à l'avance. Souvent, je ne dis pas dans tous les cas, mais souvent, il serait très difficile pour l'organisme de décider à l'avance, avant même que l'audience ait eu lieu, ce qu'il fera, quelle sera sa ligne de conduite. Vous entendez les arguments des parties, vous entendez la preuve, et à partir de cela, vous décidez ce que vous allez faire.

D'après l'expérience que j'ai acquise au fil des ans, jusqu'à ce que vous ayez écrit la dernière phrase de votre décision, très souvent vous ne savez pas quel point de vue vous adopterez, et s'il vous fallait vous prononcer à l'avance, avant d'avoir entendu la discussion et les arguments des parties, avant d'avoir entendu la preuve, vous seriez dans l'incapacité d'agir.

Le vice-président: Je crois qu'il nous faut déterminer avec soin quels sont les cas à envisager. On s'est inquiété de ce que les lois soient rédigées en termes trop larges, et de ce que le cabinet ou le gouverneur en conseil disposent d'un grand pouvoir de décision lorsqu'il s'agit de donner à une loi ou à un règlement son contenu, et une véritable efficacité. Je crois que M^{lle} Scott a dit à juste titre que pour une loi comme la Loi sur l'immigration, on a fait connaître les règlements pour qu'ils soient discutés, de sorte que dans ces cas-là, il serait peut-être souhaitable d'avoir des projets de règlements au moment où la loi pertinente est discutée. Dans ce cas, ce serait utile. Cependant, lorsqu'une loi existe déjà, et que de nouveaux règlements sont promulgués à titre d'essai, si l'on exigeait que ces règlements soient présentés à un comité permanent de la Chambre

[Texte]

committee of the House for examination would bog down the system, and there is already considerable examination.

• 1000

Well, there is some dispute with that particular point, of the kind of examination that takes place. The standing joint committee in their fourth report on July 17 of this year stated that very few draft regulations are actually considered by Cabinet as a deliberative body, that by far the greatest number of regulations is recommended for His Excellency's approval by the special committee of council which consists of 10 ministers with a quorum of 4, and that the extent to which draft regulations are scrutinized as to policy, legality and propriety by the special committee will depend upon its membership.

So, very often something may go through the Governor in Council with very little scrutiny, and the question therefore is whether a parliamentary committee should, on some basis, be able to examine these regulations and determine whether they are suitable or whether they are in agreement with the powers as set out in the enabling legislation and so forth.

Miss Scott: What are you proposing? Are you proposing that the parliamentary committee would have power to overturn the regulations or block them?

The Vice-Chairman: Well, that is the question: what kind of powers should a parliamentary committee have? If it does not have the power to block them, should it at least have the power to examine them and report to the House on them, for example?

Miss Scott: It depends on the regulation. Certainly, I would think that it would be valuable in a matter of importance.

I think you would have to screen the regulations, otherwise you would not be able to do any other work, if you can get through that. You can imagine all the amendments that are going through all the time, some of which are purely cosmetic.

The Vice-Chairman: Right.

Miss Scott: I think a regulation that goes to policy and may affect a great many people, yes, it should be looked at, and commented on.

The Vice-Chairman: We have dealt, I think, in great detail with suggestions 8 and 10. Are there any other comments that you have about some of the other suggestions in parts V and VI?

Miss Scott: Yes. Suggestion 11: the group as a whole was against that. They feel, and I think this is almost unanimous, that it could certainly be that as an agency was approaching the end of its term, a sunset provision could affect the independence of its function. In other words, being made up of humans, the agency might tend to conform to the wishes of the government as they perceive them in order to be re-established or to have its life continued.

[Traduction]

pour étude, comme vous l'avez mentionné, M^{lle} Scott, cela bloquerait le système; on étudie déjà beaucoup les règlements.

Eh bien, il existe justement une controverse au sujet de l'étude qui est faite. Le comité mixte permanent, dans son quatrième rapport du 17 juillet de cette année, dit qu'en réalité très peu de projets de règlements sont vraiment étudiés par le cabinet en tant que corps délibérant, que la grande majorité des règlements sont soumis à l'approbation de Son Excellence par le comité spécial du conseil, qui est constitué de 10 ministres, avec un quorum de 4, et que la composition du comité détermine le soin qu'on apportera à l'étude des projets de règlements, au point de vue de leur orientation, de leur légalité, et de leur pertinence.

C'est ainsi que très souvent, une mesure réglementaire peut être approuvée par le gouverneur en conseil sans avoir été examinée soigneusement. On peut en conséquence se demander si un comité parlementaire ne devrait pas, d'une façon ou d'une autre, être habilité à examiner ces règlements, et à déterminer s'ils conviennent, ou s'ils sont conformes aux pouvoirs définis par la loi pertinente, etc.

Mlle Scott: Que proposez-vous? Proposez-vous que le comité parlementaire ait le pouvoir de refuser les règlements, ou d'empêcher leur adoption?

Le vice-président: Eh bien, voilà la question: de quels genres de pouvoirs le comité parlementaire devrait-il disposer? S'il n'a pas le pouvoir d'en empêcher l'adoption alors devrait-il avoir au moins le pouvoir de les étudier, et de faire un rapport à la Chambre à leur sujet, par exemple?

Mlle Scott: Cela dépend de la réglementation. Je croirais certainement que ce serait utile lorsque des questions importantes sont en jeu.

Je crois qu'il faudrait faire une classification des règlements, car autrement, on n'aurait pas le temps de faire autre chose, si même on pouvait faire cela. Vous pouvez vous imaginer le nombre de modifications qui sont apportées constamment, et certaines d'entre elles sont purement accessoires.

Le vice-président: C'est exact.

Mlle Scott: Je crois que dans le cas d'un règlement qui définit une orientation et peut toucher un grand nombre de personnes, oui, je crois qu'il faudrait qu'il soit étudié et commenté.

Le vice-président: Nous avons parlé en détail, je crois, des propositions 8 et 10. Auriez-vous d'autres commentaires sur les autres propositions dans les parties V et VI?

Mlle Scott: Oui. La proposition 11: le groupe entier s'est prononcé contre. Les membres pensent, et je crois que c'est un sentiment presque unanime, qu'il pourrait très bien arriver, lorsqu'un organisme voit venir la fin de son mandat, qu'une disposition de temporisation ait pour effet de remettre en cause l'indépendance ou le fonctionnement de cet organisme. En d'autres termes, celui-ci étant constitué d'êtres humains, pourrait être tenté d'agir conformément aux souhaits du gou-

[Text]

Now, it was suggested that the annual reports which most agencies have to table with the House should be real reports. In other words, they should be extremely detailed: spell out what the agency has done, what it hopes to do, and, of course a general outline of its functions, its statutory mandate and so forth. But of course it is quite useless to prepare a lengthy report like that if nobody looks at it.

The Vice-Chairman: If I heard you correctly, you said that a suggestion was made. Are you referring to a suggestion in our study paper?

Miss Scott: It is suggestion 11, where you say:

Sunset clauses should be inserted in federal regulatory legislation to make sure that Parliament has the opportunity to re-assess them . . .

that is to say, the agencies

. . . on a regular basis.

Yes; we are into 13 as well.

• 1005

Now, it seems to me that the way you would assess your agency or examine its continuing functions would be by way of its annual report. Now, I have no doubt that any committee dealing with that would need a professional staff, possibly moving around to various committees to assist them.

The Vice-Chairman: The Law Reform Commission has made some suggestions about the contents of annual reports and I think perhaps they were getting into suggestion 13 in stating that the annual report should identify the mandate and goals of the agency, set out how they are interpreted, outline the philosophy of the agency and describe the plans it has to achieve its goals, and that it should also outline the major activities of the agency during the year and explain how they will help to achieve the agency's objectives.

Miss Scott: My group is in agreement with that if those reports are in fact examined.

The Vice-Chairman: Another description of that has been that the reports at present are "what" reports rather than "why" reports and many administrative agencies have interpreted the word "report" to convey facts about rather than account for, so you certainly would agree with a much more comprehensive annual report which would be . . .

Miss Scott: I think that is fairly . . .

Mr. Solomon: Could I expand on that a little bit, Mr. Chairman? I think it is fair to say that many of the annual reports being issued now are merely platitudinous statements which are very careful not to say anything that might reflect adversely on an agency or a department and I feel, and I think

[Translation]

vernement tels qu'il les perçoit, pour obtenir sa reconduction ou une prorogation de mandat.

On a suggéré que les rapports annuels que la plupart des organismes doivent présenter à la Chambre soient de vrais rapports. En d'autres termes, ils devraient être très détaillés: ils devraient expliquer ce que l'organisme a fait, ce qu'il espère faire, et évidemment donner un résumé de ses fonctions, du mandat que lui donne la loi, et ainsi de suite. Mais bien sûr, il est tout à fait inutile de préparer un rapport aussi volumineux si personne ne le lit.

Le vice-président: Si j'ai bien compris, vous avez mentionné qu'une proposition a été faite. Est-ce que vous voulez parler d'une proposition de notre document de travail?

Mlle Scott: Il s'agit de la proposition 11, dans laquelle vous dites ceci:

Des dispositions de limitation de durée devraient être insérées dans les textes législatifs fédéraux à caractère réglementaire afin de s'assurer que le Parlement les revoie . . .

c'est-à-dire, les organismes

. . . régulièrement.

Oui; nous parlons aussi de la proposition 13.

Il me semble que vous devriez évaluer ou examiner les fonctions permanentes de votre organisme par la voie de son rapport annuel. Je ne doute pas que tout comité qui aurait à s'occuper de cette question aurait besoin d'un personnel d'experts, faisant éventuellement le tour des divers comités pour les aider.

Le vice-président: La Commission de réforme du droit a fait quelques propositions sur le contenu des rapports annuels; je crois qu'elle abordait peut-être la proposition 13 en déclarant que le rapport annuel devrait identifier le mandat et les objectifs de l'organisme, dire comment ils sont interprétés, indiquer la philosophie de l'organisme et décrire les plans de ce dernier pour réaliser ses objectifs. Le rapport devrait également indiquer les principales activités de l'organisme au cours de l'année et expliquer comment elles aideront à en réaliser les objectifs.

Mlle Scott: Mon groupe est d'accord là-dessus si ces rapports sont effectivement examinés.

Le vice-président: Une autre description de ce qui précède a été que les rapports sont actuellement des rapports de «quoi» plutôt que des rapports de «pourquoi» et que de nombreux organismes administratifs ont interprété le mot «rapport» comme signifiant communiquer des faits plutôt qu'en rendre compte; vous seriez donc certainement d'accord sur un rapport annuel beaucoup plus complet qui serait . . .

Mlle Scott: Je crois que c'est honnêtement . . .

M. Solomon: Monsieur le président, puis-je m'attarder un peu sur ce point? Je crois qu'il est juste de dire qu'un bon nombre des rapports annuels qui paraissent actuellement sont simplement de plates déclarations qui prennent soin de ne rien dire qui puisse se répercuter d'une manière préjudiciable sur

[Texte]

that most of the group agrees, that the reports, as the Law Reform Commission suggests, should include meaningful statistics, trends, goals, accomplishments, areas of success or failure as seen from the viewpoint of the agency in particular, suggestions for legislative change and this type of thing. I think it should also go further than that though and the tribunal head should be answerable to the parliamentary committee for the agency. The minister should not necessarily be the one who appears before the parliamentary committee to answer for an agency when there is an independent agency. The minister has to answer in Parliament because an agency head does not appear in Parliament but when it comes to speaking before a committee which is going to consider the work of an agency, I think that should be the function of the chairman of that agency.

Miss Scott: I think here again is a variation that varies from agency to agency. I agree with it in principle but it might not be suitable for some agencies. For example, my own. Years ago, I used to appear before a committee on our budget because we do our own administration and the budget went through in the first minute and then there were a series of questions not on the general function of the board or what it did, but on why did you allow X number of appeals. Of course, nobody can answer that without reading all the files. In other words, that sort of appearance would be almost useless for an organization such as the Immigration Appeal Board. On the other hand, a policy-making agency, a regulatory agency, an agency such as yours I think . . .

The Vice-Chairman: To come back—I do not want to let you off the hook so quickly—for the Immigration Appeal Board, I agree that it is probably difficult to answer questions such as why did you allow so many appeals or perhaps to clearly give reasons for making a decision in a particular case or really commenting about a specific case, about the policy of a case or the merits of a case. If, for example, there was a particular delay in justice, so to speak, if there had been a case which took inordinately long to hear and a person had been substantially deprived of his rights because of that, would you not feel that sort of justifying or answering questions, with respect to procedure, let us say, or the process involved in a case or in a number of cases, would be fair game, really, for the Immigration Appeal Board before a parliamentary committee?

• 1010

Miss Scott: I would have no particular objection to it, but I think your real control there is the higher courts. In other words, that is judicial control. If a party is disadvantaged by reason of unreasonable delay, he can go higher, with no cost to himself, particularly. It seems to me that that is more the function of the higher court than it is of Parliament, in an

[Traduction]

un organisme ou sur un ministère; je crois que la majorité du groupe convient que les rapports, tout comme la Commission de réforme du droit le propose, devraient comprendre des statistiques intéressantes, les tendances, les buts, les réalisations, les zones de succès ou d'échec considérées du point de vue de l'organisme en particulier, des suggestions pour des changements législatifs et ce genre de chose. Je crois qu'ils devraient également aller au-delà de ce que je viens de dire et que le chef du tribunal devrait répondre de l'organisme auprès du comité parlementaire. Le ministre ne devrait pas nécessairement être la personne qui comparaît devant le comité parlementaire pour répondre d'un organisme si celui-ci est indépendant. Le ministre doit répondre au Parlement parce qu'un chef d'organisme n'y comparaît pas mais quand il s'agit de parler devant un comité qui doit examiner le travail d'un organisme, je crois que ce devrait être la tâche du président de cet organisme.

Mlle Scott: Je crois qu'il y a ici une différence: cela varie d'un organisme à l'autre. J'y souscris en principe mais cela pourrait ne pas convenir à certains organismes. Par exemple, celui auquel j'appartiens. Il y a quelques années, j'avais l'habitude de comparaître devant un comité au sujet de notre budget parce que nous nous occupons de notre propre administration; le budget était examiné dans la première minute et il y avait ensuite une série de questions, non sur les fonctions générales de la Commission ou sur ce qu'elle avait fait, mais sur la raison pour laquelle de nombreux appels avaient été autorisés. Évidemment, personne ne peut répondre à cette question sans lire tous les dossiers. En d'autres termes, ce genre de comparution serait presque inutile pour une organisation telle que la Commission d'appel de l'immigration. En revanche, un organisme directeur, un organisme de réglementation, un organisme comme le vôtre, je crois . . .

Le vice-président: Revenons à notre sujet. Je ne veux pas vous laisser vous en sortir si rapidement. Je conviens que pour ce qui est de la Commission d'appel de l'immigration, il est probablement difficile de répondre à des questions quant au nombre des appels autorisés ou peut-être de donner clairement des motifs pour lesquels une décision a été rendue dans un cas particulier ou de faire des commentaires sur un cas particulier, sur la politique d'un cas ou sur le bien-fondé d'un cas. Par exemple, s'il y avait, disons, un retard particulier de justice, s'il y avait eu un cas dont l'audition avait demandé un temps excessivement long et qu'une personne été substantiellement privée de ses droits à cause de cela, ne considéreriez-vous pas que ce serait vraiment équitable que la Commission d'appel de l'immigration justifie devant un comité parlementaire ou réponde à des questions relativement à la procédure ou au processus employé dans une affaire ou dans un certain nombre d'affaires?

Mlle Scott: Je n'aurais une objection particulière à cela, mais je crois que le véritable contrôle en la matière appartient aux tribunaux d'appel. En d'autres termes, au contrôle judiciaire. Si une partie est désavantagée à cause d'un retard déraisonnable, elle peut s'adresser à de plus hautes instances, sans en subir personnellement les frais. Je crois que dans un

[Text]

individual case. It might be that if you had a massive backlog, then I think it would be of assistance to an agency to speak to that and say, "Why"?

The Vice-Chairman: Right. And you might come and say, "We are hopelessly understaffed, or something like that."

Miss Scott: Sure.

The Vice-Chairman: What kinds of questions would not properly be the domain of the courts, then, and would be the kind of question that should be asked by a parliamentary committee, with respect to the Immigration Appeal Board—we have identified one—if there were a series of delays?

Miss Scott: One of your dangers with independent tribunals is that you have to be very careful to preserve their independence, and if they are too active in the parliamentary committee area they may be perceived as no longer independent.

The Vice-Chairman: When you say too active, we are not . . .

Miss Scott: Perceived. I do not say that they are not independent.

The Vice-Chairman: When you say too active, we are not talking about calling you once a week but perhaps once a year or once every couple of years. So again I put the question as previously: What areas would not be reviewable by courts, or are not reviewable by courts, which could be asked by a parliamentary committee, with respect to the board itself?

Miss Scott: I think the organization, the number of members you have, where you sit, for example. For example, if you did not travel around, why not? That kind of question, a general question which a court would not perceive, can come before us.

Mr. Finkelman: I am not in entire agreement with Miss Scott on questions by a parliamentary committee on the delay in a particular case. As far as I am concerned, at any time that I was in office I would have welcomed questions from a committee as to why it took six months or a year to dispose of a particular case. The tribunal might have a perfectly valid explanation and that explanation could be afforded to the committee, could be given to the committee. If there is a shortage of staff or something of that sort, then certainly it could be brought to the attention of the committee. Or a member involved may have been ill; he has heard the case but has been unable to give a decision. There may be a variety of reasons for that, or it may be advisable to hold up a case for other reasons. I would not be too unhappy about questions being addressed to a tribunal asking for the reason for a delay. Now, I am not saying that this applies to all agencies. I am merely saying that based on my experience I would not have objected to a question of that sort.

[Translation]

cas particulier, c'est plus la tâche du tribunal d'appel que celle du Parlement. Je crois que s'il y avait un arriéré important, cela aiderait l'organisme d'en parler et de demander «pourquoi»?

Le vice-président: D'accord. Et vous pouvez venir et dire, «nous manquons irrémédiablement de personnel» ou quelque chose du même genre.

Mlle Scott: Sûrement.

Le vice-président: Alors, quelles sortes de questions ne relèveraient pas à bon droit du domaine des tribunaux et devraient être posées par un comité parlementaire en ce qui concerne la Commission d'appel de l'immigration.—Nous en avons identifié une—s'il y avait une série de retards?

Mlle Scott: L'un des dangers que vous courez avec les tribunaux indépendants est que vous devez être très prudent pour protéger leur indépendance, et que s'ils sont trop actifs dans le domaine des comités parlementaires on peut considérer qu'ils ne sont plus indépendants.

Le vice-président: Quand vous dites trop actifs, nous ne sommes pas . . .

Mlle Scott: Considérés. Je ne dis pas qu'ils ne sont pas indépendants.

Le vice-président: Quand vous dites trop actifs, nous ne parlons pas de faire appel à vous une fois par semaine mais, peut-être, une fois par an ou une fois chaque deux ans. Donc, je vous pose de nouveau la question que je vous ai précédemment posée: Quels sont les domaines qui ne seraient pas susceptibles d'être examinés par les tribunaux, ou ne peuvent pas l'être, mais qui pourraient faire l'objet de questions posées par un comité parlementaire en ce qui concerne la Commission elle-même?

Mlle Scott: Je crois, l'organisation, le nombre de membres que vous avez, l'endroit où vous siégez. Par exemple, si vous ne vous déplacez pas, pourquoi ne le faites vous pas? Ce genre de question, une question générale à laquelle un tribunal ne penserait pas, peut nous être posée.

M. Finkelman: Je ne suis pas entièrement d'accord avec M^{lle} Scott sur les questions posées par un comité parlementaire au sujet d'un retard survenu dans un cas particulier. En ce qui me concerne, chaque fois que j'ai été en fonction, j'aurais bien recueilli des questions posées par un comité sur la raison pour laquelle il avait fallu six mois ou un an pour trancher une affaire particulière. Le tribunal pourrait avoir une explication parfaitement valable et cette explication pourrait être présentée au comité ou pourrait être donnée au comité. S'il y a pénurie d'employés ou quelque chose du genre, on pourrait certainement attirer l'attention du comité là-dessus. Ou un membre participant peut avoir été malade; il a entendu l'affaire, mais a été incapable de rendre une décision. Il peut y avoir un grand nombre de raisons pour tenir en suspens une affaire, ou il peut être opportun de le faire pour d'autres motifs. Je n'aurais rien contre des questions posées à un tribunal sur le motif d'un retard. Je ne veux pas dire que cela s'applique à tous les organismes, je dis simplement qu'en me fondant sur mon expérience, je ne me serais pas opposé à une question de ce genre.

[Texte]

On the other hand, taking into account the type of agency with which I was associated, I would feel reluctant in appearing before a committee to answer a question as to what ought to be done about changing the legislation. I am speaking now particularly of the Public Service Staff Relations Board, and I think, Mr. Berger, you know my concern about that. Here is an agency which stands between the government and its employees and, outside of procedural matters and so on and so forth, staff powers that the board should have, things of that sort, to make it function effectively, I would be very much concerned about having to appear before a committee and make recommendations as to how the legislation should be changed. Now, I must confess that people may throw at me the fact that I was asked to prepare a report on amendments to the Public Service Staff Relations Act while I was in office and I think there is an explanation for that. In the first place, I was asked to prepare that report by the government with the assurance that it had been cleared with all political parties and had also been cleared with all the bargaining agents. Even then, I was hesitant to undertake that task while in office, but finally came to the conclusion that I would undertake it, because I was near the end of my term, I could not be reappointed by reason of age, and therefore I felt that I would do no harm to the independence and credibility of the agency. But I would be very concerned about some agencies being asked, what do you think should be done about revising the legislation?

• 1015

The Vice-Chairman: I am glad you raised that, because in my experience before committee that is the kind of question that is often asked by members of Parliament and invariably the civil servants, whether they are in departments or agencies, decline to answer.

Miss Scott: I certainly would decline.

The Vice-Chairman: Could you, perhaps, again just clearly specify, Mr. Finkelman, what you believe to be the impediment there? I think you described it, but could you reiterate it?

Mr. Finkelman: Let me give you an example. One of the issues concerning the public at the present moment, and I am sure it is concerning a great many members of Parliament, is whether the right to strike by public servants should be taken away. Now I cannot, for the life of me, see how a tribunal, in circumstances of that sort, could say that the right to strike surely should not be taken away, because it would certainly appear to be partisan.

I have strong views myself on the subject. I am prepared to utter those views to responsible people in authority who are drafting legislation, but I do so, quite frankly, covertly, so that it would not be attached to me and the independence of the agency would not be affected. Once the agency comes forward and says, take away the right to strike, or, do not take away the right to strike, then the independence of the agency, the objectivity of the agency, is undermined. You have a case coming before you two weeks after you have made such a statement and people will say, now you are affected by the

[Traduction]

En revanche, prenant en considération le type d'organisme auquel j'appartiens, je serais hésitant à comparaître devant un comité pour répondre à une question sur ce qui devrait être fait au sujet de la modification d'une loi. Je parle maintenant en particulier de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et je crois, M. Berger, que vous connaissez mes inquiétudes à ce sujet. Voilà un organisme qui se tient entre le gouvernement et ses employés et, en dehors des questions de procédure etc., fixe les pouvoirs que la Commission devrait avoir à l'égard du personnel pour fonctionner efficacement. Je serais très inquiet d'avoir à comparaître devant un comité et de faire des recommandations sur la façon dont la loi devrait être modifiée. Cependant je dois confesser que les gens me jettent à la tête le fait qu'on m'a demandé de préparer un rapport sur des modifications à la Loi sur la Commission des relations de travail dans la Fonction publique pendant que j'étais en fonction et je crois que cela s'explique. En premier lieu, le gouvernement m'a demandé de préparer ce rapport en m'assurant qu'il avait été approuvé par tous les partis politiques et par les agents de négociation. Même alors, j'ai hésité à entreprendre cette tâche pendant que j'étais en fonction, mais j'en viens à la conclusion que je le ferais parce que j'étais près de la fin de mon mandat et ne pouvais pas être renommé à cause de mon âge; par conséquent j'ai considéré que je ne causerais aucun tort à l'indépendance et à la crédibilité de l'organisme. Mais je serais très inquiet si l'on demandait à quelques organismes: qu'est-ce que vous croyez qu'on devrait faire au sujet de la révision de la loi?

Le vice-président: Je suis heureux que vous ayez soulevé ce point, parce que dans mon expérience des comités; c'est le genre de question qui est souvent posée par les députés et, invariablement, les fonctionnaires, qu'il soient attachés à des ministères ou à des organismes, refusent de répondre.

Mlle Scott: Je refuserais certainement.

Le vice-président: Vous pourriez peut-être, monsieur Finkelman, nous préciser clairement de nouveau ce que vous croyez être l'obstacle à ce sujet? Je crois que vous l'avez décrit, mais pouvez-vous le répéter?

M. Finkelman: Laissez-moi vous donner un exemple. Une question qui inquiète le public en ce moment, et je suis sûr qu'elle inquiète de nombreux députés est de savoir si le droit de grève des fonctionnaires devrait leur être retiré. Je ne puis absolument pas voir comment un tribunal, dans ce genre de circonstances, pourrait dire que le droit de grève ne devrait sûrement pas être retiré, parce que cette décision semblerait certainement partisane.

J'ai moi-même une opinion bien arrêtée sur le sujet. Je suis prêt à exprimer cette opinion aux responsables qui préparent le projet de loi, mais, très franchement, je le fais en secret de façon à ce que cela ne soit pas lié à ma personne et que l'indépendance de l'organisme ne soit pas touchée. Une fois que l'organisme se présente et dit: retirez le droit de grève, ou ne retirez pas le droit de grève, l'indépendance de cet organisme, son objectivité sont minées. Une affaire vous est soumise deux semaines après que vous avez fait une telle déclaration et les gens diront: «vous êtes influencé par votre opinion

[Text]

views you have as to what should be in the legislation and not what is in the legislation at the moment. I am very concerned about that.

The Vice-Chairman: Does that apply as much to departments as it does to a deciding agency?

Mr. Finkelman: I cannot answer your question, because I do not know. I have been associated with an agency of this sort since 1944, and only with one agency, or one type of agency.

Mr. Kane: Do you see a responsibility for agencies to identify problems to government without going that further step to tell government how they should be solved?

Mr. Finkelman: Yes, I think that is a responsibility of an agency. You say, here is a problem, take a look at it.

Mr. Kane: I am not telling you how to solve it, but . . .

Mr. Finkelman: I am not telling you how to solve it. Or, you can say, if you do this, this is what is going to happen, but if you do this, this is what is going to happen. I would say that you identify the problems and then, if you are asked for an opinion as to what the result would be if a certain course were followed, you might be able to answer that question, sometimes you might not be able to. But if you are asked, I think there is no harm in putting that position.

Mr. Kane: I see that sort of exercise as being a natural by-product of the task the Law Reform Commission is suggesting, for example, through the annual report preparation, that these would be the benefits to government, through the committee process, of having to conduct that exercise. I really go back to something you said, Miss Scott, I find it difficult to understand why some agencies should not have to go through that process, because I think it could be valuable both for the agency and for government to come up with an identification of the problem that you . . .

Miss Scott: I agree that you can identify the problem, but I have been asked questions as to the Immigration Act, the act itself, not that part of the act that relates to the board. I have always refused to answer, because that is government policy, which has nothing to do with the agency, the agency simply administers it.

The Vice-Chairman: There is always the possibility of refusing to answer a question, and so when we . . .

• 1020

Miss Scott: But you may find yourself in the position of refusing to answer every question asked you.

The Vice-Chairman: That really covers the section on reports. Their suggestion 14 relating to the point of estimates, I think, is fairly standard.

[Translation]

sur ce que la loi devrait contenir et non sur ce qu'est la loi en ce moment». Je suis très inquiet à ce sujet.

Le vice-président: Cela s'applique-t-il autant aux ministères qu'à un organisme de prise de décision?

M. Finkelman: Je ne puis pas répondre à votre question, parce que je l'ignore. J'ai collaboré avec un organisme de ce genre depuis 1944, et seulement avec un organisme ou un type d'organisme.

M. Kane: Croyez-vous qu'il y ait une responsabilité pour les organismes d'indiquer des problèmes au gouvernement sans aller une étape plus loin et lui dire comment ces problèmes devraient être réglés?

M. Finkelman: Oui, je crois que c'est une responsabilité pour un organisme. Vous dites: voici un problème, jetez-y un coup d'œil.

M. Kane: Je ne suis pas en train de vous dire comment le régler mais . . .

M. Finkelman: Je ne suis pas en train de vous dire comment le régler. Ou vous pouvez dire: si vous faites ceci, voilà ce qui va arriver, mais si vous faites cela, voilà ce qui va arriver. Je dirais que vous identifiez les problèmes et ensuite, si l'on vous demande votre opinion sur ce que serait le résultat si une certaine ligne de conduite était suivie, vous pourriez être capable de répondre à cette question; parfois vous pourriez ne pas être capable de le faire. Mais si l'on vous pose la question, je crois qu'il n'y a pas de mal à adopter cette attitude.

M. Kane: Je considère ce genre d'exercice comme un sous-produit naturel de la tâche que la Commission de réforme du droit propose, par exemple, par l'intermédiaire de la préparation du rapport annuel; que ce serait là les avantages que tirerait le gouvernement, à travers le processus du comité, d'avoir à faire cet exercice. Je reviens à quelque chose que vous avez dit, mademoiselle Scott. Je comprends difficilement pourquoi certains organismes ne devraient pas passer par ce processus, parce que je considère qu'il serait avantageux tant pour l'organisme que pour le gouvernement d'avoir une identification des problèmes que vous . . .

Mlle Scott: Je conviens que vous pouvez identifier le problème mais on m'a posé des questions sur la Loi sur l'immigration, la Loi elle-même, non pas sur la partie qui traite de la Commission. J'ai toujours refusé de répondre parce qu'il s'agit de la politique du gouvernement qui n'a rien à faire avec l'organisme; celui-ci ne fait qu'appliquer la Loi.

Le vice-président: Il y a toujours la possibilité de refuser de répondre à une question et ainsi quand nous . . .

Mlle Scott: Mais vous pouvez vous trouver dans une situation où vous refusez de répondre à chaque question qui vous est posée.

Le vice-président: Cela porte en fait sur la partie relative aux rapports. Leur proposition 14 sur les estimés est, à mon avis, assez courante.

[Texte]

Miss Scott: I do not have any comment on 14 or 15. Section 6 here is of extreme interest. Our suggestion 16, everyone agreed that the policy mandate of an agency should be clearly stated in its enabling act. There is certainly no doubt about that.

The Vice-Chairman: We have had some argument with that, have we not? We have had some witnesses who have indicated that while this is a desirable goal, it could be almost impossible in terms of execution. You simply can not anticipate the various policies that would be applicable in the future.

Miss Scott: We agree with the general statement. In your comment, for example you have asked here:

Can the variety of situations and issues that agencies face be reduced in the statute to a list of factors for consideration?

I think that could be very dangerous, because no human can foresee the permutations and combinations that the agency may have to face; it may hamstring them. It may constrain it far more than is practical or desirable. On the other hand, the general policy mandate should be set out in intelligible terms.

Then we come to suggestion 17:

All relevant legislation should contain a provision empowering the Governor in Council to issue by order policy directives that modify change or vary the policy established in the legislation.

I think in general the group agreed with that if there is a public process; not secret directives, but public directives. I think Lambert addresses considerable space to that problem.

Then at the end in your comment you have a question:

Should the government be permitted to stop the hearing until the policy question is resolved?

This is where there is a change in policy in the middle of a hearing and it has been suggested that if this happens, if there is a stop order, the hearing would change from a deciding hearing to a recommendatory hearing in the type of board that can do this, and not all the group were in accordance with that. In some cases they feel that the policy directives should be general not individual. Is that correct?

Mr. Solomon: That is right.

The Vice-Chairman: Who should have the right to ask for a policy directive? There has been some suggestion, for example, that a corporation affected by the CRTC, a corporation or an interested member of the public or somebody like that, should, if they feel there is no policy in a particular area in respect to pay television, or something like that, be able to submit a request to the agency that the process be initiated for a policy directive. I suppose the opposite of that is that a policy directive would only be issued when the Cabinet decided to do so. Do you have any feelings on that?

[Traduction]

Mlle Scott: Je n'ai pas de commentaires à faire sur les propositions 14 ou 15. L'article 6 en cause est d'une grande importance. Tous étaient d'accord, pour la proposition 16, qu'en fixant le mandat d'un organisme, la loi habilitante devrait en préciser largement les principes directeurs. Ceci est bien net.

Le vice-président: Nous avons eu une discussion à ce propos, n'est-ce pas? Selon certains témoins, bien que cet objectif puisse être souhaitable, son exécution n'en reste pas moins quasiment impossible. Vous ne pouvez tout simplement pas prévoir les différentes politiques qui seraient applicables à l'avenir.

Mlle Scott: Nous sommes d'accord sur le principe général. Dans votre déclaration, par exemple, vous avez demandé:

Le choix des situations et des questions qui se posent à l'organisme peut-il être réduit dans la loi à une liste de facteurs à considérer?

A mon avis, ceci pourrait être fort grave parce que personne ne peut prévoir les changements et les situations qu'un organisme peut affronter et qui peuvent le priver de ses moyens. Cela peut être plus contraignant qu'autre chose. En revanche, le mandat général d'orientation devrait être énoncé en termes clairs.

Nous en arrivons donc à la proposition 17.

Toute loi pertinente devrait contenir une disposition habilitant le gouverneur en conseil à modifier ou à changer par décret les principes directeurs promis dans la loi.

Le groupe a convenu en général sur ce point en cas de directives publiques et non secrètes. Je crois que Lambert attache énormément d'intérêt à ce problème.

Ensuite, à la fin de votre déclaration, vous avez posé la question suivante:

Le gouvernement devrait-il pouvoir suspendre l'audience jusqu'à ce que la question soit résolue?

Ceci intervient lorsque nous avons un changement de principes directeurs au milieu d'une audience et il a été proposé que s'il y avait ordre de suspendre l'audience, celle-ci changerait d'une audience de prise de décision à une audience de recommandation, dans le genre d'une commission. Le groupe n'était pas totalement d'accord avec cela. Dans certains cas, ils préféreraient que les directives d'initiation soient générales et non particulières. Est-ce vrai?

M. Solomon: Oui, c'est vrai.

Le vice-président: Qui aurait droit à demander une directive d'orientation? Il a été proposé par exemple qu'une société touchée par le CRTC ou un particulier intéressé devraient pouvoir, s'ils estiment qu'il n'y a pas de politique établie en matière de télévision payante ou quelque chose du genre, demander à l'organisme qu'une directive d'orientation soit prise. A l'opposé, je présume qu'une directive d'orientation serait prise seulement lorsque le conseil des ministres le déciderait. Avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

[Text]

Miss Scott: It seems to me there is a difference between a policy directive issued by an agency and a policy directive issued by the Cabinet. The agency may, if it is an appropriate type of agency, may make a general statement of its policy. In fact in the states the famous writer Davis is hooked on this idea, that an agency should state its general policy publicly. But the situation of Cabinet directive is quite different. I would think there any citizen could ask for it. Whether he would get it or not is a different thing.

• 1025

The Vice-Chairman: Yes. But they should be able to get it from an agency.

Miss Scott: I would think so. The mechanics of doing that might vary from agency to agency.

Mr. Kane: One of the difficulties of this word "policy" is it applies to so many things. For example, inevitably there is policy in any one of your decisions, I would think; and that could apply to virtually every regulatory agency. Policy is contained in the legislation. I would suggest in the discussion paper we are talking more in terms of legislative policy, and...

Miss Scott: That is the way I read it.

Mr. Kane: ... as the chairman has pointed out, there could be a situation—and pay television is perhaps a good example, because the Broadcasting Act was drafted at a time when pay television did not exist. This is a hypothetical situation: a company comes along and applies to the CRTC for a licence to carry out a pay television enterprise. The question arises whether the commission at that point could request the Governor in Council to provide a policy directive on pay television. That would be in the sense of a legislative policy directive, as opposed to determining the matter and then inevitably creating policy as it is decided. The further variation on that is whether someone in the industry could make a request directly to the Governor in Council prior to any application being made and indicate to the Governor in Council that legislative policy on the particular issue is required.

Miss Scott: I cannot answer that, because I really have no knowledge of the inner workings of a regulatory agency. I think you should address that question to the CRTC or an equivalent type of agency.

Mr. Solomon: But would you not say at the same time that policy directives from Governor in Council would be appropriate in guiding agencies in the exercise of their discretion but would be inappropriate in guiding them in the interpretation of the legislation because no directive of that sort can override the provisions of the legislation? If you have something, as you mentioned, which is not specifically covered in the legislation, you may very well say yes, that is not necessarily a policy directive; that is a matter of the discretion. And this is the direction in which the government is going. This is the direction in which we seem to be going and we want to be going. This is what we are thinking and what we are doing. I think it might very well be appropriate for the agency to take cognizance of that and work on that basis.

[Translation]

Mlle Scott: Il me semble qu'il y a une différence entre une directive d'orientation prise par un organisme et une directive d'orientation prise par le conseil des ministres. L'organisme peut faire un énoncé général de son programme. En fait, aux États-Unis l'auteur connu Davis est mordu de cette idée selon laquelle un organisme devrait énoncer publiquement son programme général. Mais il en est tout à fait autrement pour une directive du conseil des ministres. Je pense que n'importe quel citoyen pourrait demander une directive mais qu'il l'obtienne ou non, c'est une autre affaire.

Le vice-président: Oui. Mais ils devraient pouvoir l'obtenir d'un organisme.

Mlle Scott: Oui, ils devraient. Le processus pourrait varier d'un organisme à un autre.

M. Kane: L'une des difficultés du mot «principe directeur» est qu'il s'applique à tant de choses. Par exemple, toute décision que vous prenez comporte un principe je suppose; il en va de même pour chaque organisme réglementaire. La loi contient une politique. Je crois que dans le document de travail il s'agit plus de principes législatifs.

Mlle Scott: Je le vois ainsi.

M. Kane: Comme l'a indiqué le président, des situations nouvelles se sont présentées, comme la télévision payante, qui n'existaient pas au moment où la Loi sur la radiodiffusion a été rédigée. Il s'agit d'une situation hypothétique: une compagnie demande au CRTC une licence pour une télévision payante. La question est de savoir si, à cette étape, la commission peut demander au gouverneur en conseil une directive d'orientation sur la télévision payante. C'est-à-dire émettre une directive d'orientation en matière législative au lieu de se prononcer sur la question et d'établir des principes directeurs en conséquence. Une troisième possibilité serait une demande faite directement au gouverneur en conseil pour une personne du secteur industriel (avant que ne lui soit présentée d'autre requête) pour indiquer au gouverneur en conseil qu'une politique législative sur un point particulier est nécessaire.

Mlle Scott: Je ne peux répondre à cette question parce que je ne connais pas vraiment le mécanisme interne d'un organisme réglementaire. Vous devriez poser la question au CRTC ou à un organisme similaire.

M. Solomon: Mais ne diriez-vous pas aussi que les directives d'orientation données par le gouverneur en conseil aideraient adéquatement les organismes dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire mais par contre qu'elles seraient inadéquates pour les aider à interpréter la loi parce qu'aucune directive de ce genre ne peut l'emporter sur les dispositions législatives? Si, comme vous l'avez mentionné, vous avez quelque chose qui ne tombe pas expressément sous le coup de la loi, vous pouvez dire: en effet, il ne s'agit pas nécessairement d'une directive d'orientation; il s'agit de pouvoir discrétionnaire. C'est l'orientation que suit le gouvernement et que nous semblons et voulons suivre. Cela reflète nos principes et nos actions. A mon avis, il serait très utile que l'organisme en prenne connaissance et en tienne compte.

[*Texte*]

Miss Scott: Your suggestion 18—"The procedure for a policy directive should provide full opportunity for comment by the private sector on proposed policy changes"—I think the group is in general in agreement with that.

The Vice-Chairman: I think you said earlier you basically agreed with policy directives if there were public hearings.

Miss Scott: Or if they were publicly disseminated, at least.

The Vice-Chairman: Right.

Mr. Finkelman: On the question of policy—not policy directives from the government, but policy of an agency—I just draw your attention to a practice that has been followed by the Ontario Labour Relations Board and by the Public Service Staff Relations Board, and that is to set out what we call policy statements, in which we indicate the lines of the board's thinking on certain issues, with a caveat, always, that this is our present thinking and it is open for discussion. You will find these policy statements are given wide publicity in the proceedings or in the reports of the board or in published documents, so everyone can know what they are. Those policy statements are not written, so argument cannot be advanced to show that the policy does not apply in a particular case, but they do give an indication to the parties who appear before the board of the thinking of the board on a certain issue, so the parties can address themselves to that policy when they are making their representations.

Mr. Kane: Would it be fair to say that at the present time whether or not an agency issues those policy statements is really up to the particular agency—there is no requirement on them? Do you think it would be beneficial to provide a requirement for each agency to issue that type of policy statement?

• 1030

Mr. Finkelman: No, I think a recommendation ought to be done, if at all possible; it would be wise. But to direct an agency, to require it in the legislation, to issue policy statements would, I think, be hazardous because the board may not be ready to make a policy statement on a certain issue. It may await a whole series of cases to find out what its policy should be. I remember vividly one case that we decided in Ontario. We had eight days of hearings on it, it was a very important case. A decision was reached and I started to write the reason for decision for the board, and after I had worked on it for two or three days my colleagues came in and said, now look, this happens to be a very touchy issue, we have not had enough experience with it, let us not issue a decision which is going to freeze the thing. And the decision was issued, just the decision without reasons. I was not too happy about that, but that is the way my colleagues felt and I was bound by that. We found later on, as we went along, that there was a modification of that policy—there were changes made—and eventually we issued a policy statement. But you have to be very cautious

[*Traduction*]

Mlle Scott: Votre proposition 18: «Les modalités d'établissement de directives sur les principes à observer devraient permettre au secteur privé de donner son avis sur les modifications proposées.» Je crois que le groupe en général est d'accord sur ce point.

Le vice-président: Je pense que vous avez dit plus tôt que vous étiez fondamentalement d'accord avec les directives sur les principes dans le cas d'audiences publiques.

Mlle Scott: Ou si ces directives étaient rendues publiques, du moins.

Le vice-président: D'accord.

M. Finkelman: Quant aux principes directeurs, non les directives du gouvernement sur les principes mais quant aux principes directeurs d'un organisme, j'aimerais attirer votre attention sur la méthode qui a été adoptée par la Commission des relations de travail de l'Ontario et par la Commission des Relations de travail dans la Fonction publique: faire ce qu'on appelle des déclarations de principe dans lesquelles est tracée la position de la commission sur un problème donné avec une mise en garde toutefois pour indiquer qu'il s'agit de notre opinion actuelle et qu'elle est sujette à discussion. Vous constaterez que ces déclarations de principe sont diffusées largement dans les délibérations ou les rapports de la commission ou dans des documents publiés, elles sont donc connues. Ces déclarations de principe ne sont pas écrites et on ne peut donc prétendre que les principes directeurs ne s'appliquent pas dans un cas donné; elles indiquent aux parties qui comparaissent devant la commission l'opinion de celle-ci sur une question donnée afin que les parties puissent s'appuyer sur ces principes directeurs lorsqu'elles présentent leur exposé.

M. Kane: Serait-il juste de dire qu'actuellement un organisme n'est pas tenu de faire des déclarations de principe, qu'il est libre de les faire ou de s'en abstenir? Pensez-vous qu'il serait utile d'exiger de chaque organisme de faire une telle déclaration de principe?

M. Finkelman: Non, je crois qu'il serait plus prudent d'émettre une recommandation. À mon avis, il serait dangereux de l'exiger d'un organisme en vertu d'une loi parce que la commission n'est peut-être pas prête à faire une déclaration de principe sur un problème donné. La commission peut choisir d'attendre toute une série de cas avant de prendre position. Je me rappelle parfaitement d'une décision que nous avons rendue en Ontario. Des audiences avaient été tenues pendant huit jours, il s'agissait d'une affaire très importante. Un jugement devait être rendu et je commençais à en écrire les motifs pour la commission lorsque deux ou trois jours plus tard, mes collègues sont venus me dire: «Écoutez, il s'agit d'un point très délicat, nous n'avons pas assez d'expérience dans ce domaine; aussi, ne rendons pas de décision qui immobilise la situation. Décision fut donc rendue mais sans motifs. Je n'étais pas très content de la tournure des choses mais, mes collègues pensaient autrement et j'étais lié par eux. Par la suite, et au fur et à mesure des événements, nous avons constaté que la politique

[Text]

because you may tie your hands in the future. It may be misleading.

Miss Scott: We are at suggestion 19:

All relevant legislation should be amended to provide the Governor in Council with the power to review the decisions of regulatory agencies on the grounds that they failed to consider or improperly applied policy set out in the governing legislation or altered by a policy directive.

Now, if you look at our recommendations in the Lambert report, we addressed that problem there. I think, in general, the group was in agreement if due process is followed by the Governor in Council. That may be modified by the recent decision of the Supreme Court on the Inuit Tapirisat.

The Vice-Chairman: On page 6, you said, the study group agrees with the recommendation to abolish appeals.

Miss Scott: That was a recommendation by Lambert to abolish it.

The Vice-Chairman: Right.

Miss Scott: We did agree with that as a matter of fact, but given the existing power of the Governor in Council, we agree with your suggestion here. I think you will find, actually, that if it were abolished the higher courts, the federal court for example, would be there for the purpose of review; in other words, to see if the agency has acted within its statutory mandate, if it had acted fairly and so on. Maybe the Governor in Council is redundant, but if it is desired to keep it and if due process is followed, I think your suggestion is fine.

The Vice-Chairman: I have trouble following this, do you agree or do you disagree with appeals?

Miss Scott: Mr. Lambert recommended that they be abolished and we agreed with that recommendation. But if they are not abolished, and it would appear that in some agencies this will be retained, then your suggestion is perfectly acceptable.

The Vice-Chairman: Providing that there is . . .

Miss Scott: Providing there is due process, or some element of due process.

The Vice-Chairman: . . . some element of due process. I think you must have looked at our draft report.

Do you have any further questions about that?

• 1035

Miss Scott: Then we come to your very interesting suggestion on a point that is, of course, of major interest to all the agencies who are members of the group because we are all struggling with this problem from time to time. It is agreed that job descriptions are an excellent idea for members of tribunals but not for chairmen. A job description for a member allows him to know what he is getting into and allows him to put forward his qualifications intelligently but a chairman may

[Translation]

était modifiée. Il faut être très prudent si l'on ne veut pas se trouver les mains liées par la suite. Cela peut être trompeur.

Mlle Scott: Nous en sommes à la proposition 19:

«Il faudrait modifier tous les textes législatifs pertinents pour permettre au gouverneur en conseil d'examiner les décisions des organismes de réglementation lorsque ceux-ci n'ont pas étudié ou mal appliqué les principes directeurs énoncés dans le texte législatif habilitant ou modifiés dans une directive donnée à ce sujet.»

Si vous examinez nos recommandations dans le rapport Lambert, vous constaterez que nous avons tenu compte de ce problème. Je crois qu'en général le groupe était d'accord si le gouverneur en conseil respectait les dispositions législatives. Ceci peut être modifié par la décision récente de la Cour suprême sur les Inuit Tapirisat.

Le vice-président: A la page 6, vous avez dit que le groupe d'étude était d'accord avec la recommandation qui supprimait les appels.

Mlle Scott: C'est Lambert qui en proposait l'annulation.

Le vice-président: Très bien.

Mlle Scott: Nous avons bien convenu sur ce point, en effet mais étant donné le pouvoir actuel du gouverneur en conseil, nous sommes d'accord avec votre proposition. Vous constaterez en fait que si les appels étaient annulés les tribunaux supérieurs, la Cour fédérale par exemple, seraient là pour la révision, c'est-à-dire pour veiller à ce que l'organisme n'ait pas dépassé les limites de son mandat, s'il a agi en toute équité, etc. Le gouverneur en conseil la jugera peut-être superflue mais si l'on désire la retenir et si les dispositions de la loi sont respectées, votre proposition est adéquate je crois.

Le vice-président: J'ai du mal à vous suivre. Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec les appels?

Mlle Scott: Monsieur Lambert a proposé que les appels soient annulés et nous avons accepté cette recommandation. Mais s'ils ne sont pas annulés, et il semble que dans certains organismes ceci soit retenu, votre recommandation est parfaitement acceptable.

Le vice-président: A condition qu'il y ait . . .

Mlle Scott: A condition qu'il y ait application régulière de la loi ou du moins dans une certaine mesure.

Le vice-président: Application régulière de la loi dans une certaine mesure. Je crois que vous avez dû lire notre projet de rapport.

Avez-vous d'autres questions à poser sur ce sujet?

Mlle Scott: Nous en arrivons à votre proposition fort intéressante sur un point qui est bien sûr d'un intérêt commun à tous les organismes qui sont membres du groupe parce que nous luttons tous contre le même problème de temps en temps. Il est convenu que les descriptions de fonctions sont un excellent exercice pour les membres des tribunaux mais non pour les présidents. Une description de fonctions permet à un membre de savoir dans quelle direction il s'en va et de présen-

[Texte]

not have any direct knowledge of the job in question, he may be selected for quite different reasons. For example, he may be a good administrator, or he knows how to get on with people, or he can handle a tribunal where he has no power to hire or fire his colleagues. He has to use moral suasion and he may be selected for that reason, not because he has any particular knowledge of the subject at hand. I am not talking about the highly-specialized agencies where you would require an engineer or a scientist.

Mr. Solomon: Another reason, of course, for the job description, as far as the members are concerned, is that it would help in the appointing process. One of the problems that the agencies have is that members are appointed who are not necessarily qualified for the particular type of job that they are appointed to do, and this would help make it a little more definite as to the type of person that is required by an agency. It would prevent the agency from being overloaded, in effect, with nonqualified people.

Miss Scott: Now, your Sub(b) here:

The Governor in Council consult with the private sector to solicit potential nominees;

I think that would have to vary from agency to agency because, in many cases, you would find it impossible to identify the private sector or the appropriate part of the private sector that will be affected. I do not think that that would be a necessary consideration. You might consult with professional organizations, in certain areas.

The Vice-Chairman: There has been some suggestion that rather than, on a particular case, consulting with the private sector, that the private sector be encouraged to submit names on an ongoing basis, really, which would be kept on record so that a talent pool would be readily available, which the government could dip into, I suppose. What do you think of that?

Mr. Solomon: This would depend, to some extent, on what you call a private sector. If it is professional organizations and that type of thing, I would say, yes, that is a very good idea.

The Vice-Chairman: Industry as well, private industry?

Mr. Solomon: Yes, private industry.

The Vice-Chairman: Maybe even consumer groups could submit names.

Mr. Solomon: Yes. I see no problem with that at all; I think it would be helpful. I think, on the other hand, and this does happen from time to time, that individuals who may have some particular axe to grind will send letters in and say: I think I should be appointed or I think so-and-so should be appointed, and so on. But, hopefully, most of these would receive short shrift.

Miss Scott: I think groups involved in the area in which the agencies work should be encouraged to put forward names. It does not mean that the person will be found satisfactory.

Subsection (c)

[Traduction]

ter de façon intelligente ses qualifications mais un président peut n'avoir aucune connaissance directe de l'emploi en cause, il peut être choisi pour des raisons toutes différentes. Par exemple, il se peut qu'il soit bon administrateur, ou qu'il s'entende bien avec les gens ou qu'il sache s'y prendre avec un tribunal s'il n'a aucun pouvoir pour engager ou congédier ses collègues. Il doit savoir persuader et il peut être choisi à cause de cette qualité et non à cause de connaissances particulières. Je ne parle pas des organismes très spécialisés où il faut un ingénieur ou un homme de sciences.

M. Solomon: Une autre raison, bien sûr, de la description de tâches, du moins en ce qui concerne les membres, c'est son utilité dans le processus de nomination. Un des problèmes auxquels font face les organismes, c'est que les membres nommés ne sont pas nécessairement qualifiés pour le genre d'emploi particulier pour lequel ils sont engagés, et la description de tâches aiderait à définir un peu mieux le genre de personne que recherche l'organisme. Ainsi, l'organisme ne serait pas surchargé de personnes incompetentes.

Mlle Scott: Maintenant, au sujet du sous-alinéa (b):

Le Gouverneur en conseil consulte le secteur privé pour recueillir les noms d'éventuels candidats;

Je crois que cela devrait changer d'un organisme à l'autre, parce que dans bien des cas, il peut être impossible de déterminer le secteur privé ou la partie appropriée du secteur privé qui sera touché. Je ne crois pas qu'il faille se pencher sur cette question. Vous pourriez consulter les organismes professionnels dans certains cas.

Le vice-président: On a proposé, qu'au lieu de consulter le secteur privé dans un cas particulier, on encourage ce secteur à présenter des noms de façon continue; ces noms seraient conservés dans un dossier et on aurait ainsi un réservoir de talents où le gouvernement pourrait puiser, je suppose. Qu'en pensez-vous?

M. Solomon: Cela dépend, dans une certaine mesure, de ce que vous appelez un secteur privé. Si vous parlez d'associations professionnelles et de choses du genre, je crois que c'est une excellente idée.

Le vice-président: Et l'industrie privée?

M. Solomon: Oui, l'industrie privée.

Le vice-président: Peut-être que même les associations de consommateurs pourraient soumettre des noms.

M. Solomon: Je n'y vois aucun inconvénient; cela pourrait être utile. D'autre part, je pense que certains individus agissant dans un but intéressé, écriront des lettres pour se proposer ou proposer quelqu'un; cela se produit de temps en temps. Heureusement, la plupart seront vite évincés.

Mlle Scott: Je crois que les groupes œuvrant dans le secteur dans lequel travaillent les organismes devraient être encouragés à présenter des noms. Cela ne veut pas dire que la personne sera choisie.

L'article (c) dit:

[Text]

The Governor in Council ensure that the appointees on a particular agency collectively will represent the range of interests that bear upon the decisions to be made.

I think that is incontestable; it hooks into your sub (a)—the job description.

The Vice-Chairman: You say it is incontestable, but we had some of the strongest reaction to sub (c) because people felt that it was very harmful to feel that on a particular board or agency—there would be a management person and a labour person, and so forth, that there be representation, in other words, for all kinds of interests, that this basically would result, perhaps, in an adversarial system or it would result in discouraging the most qualified person to be appointed in a particular case just because he did not happen to come from that particular lot.

• 1040

Miss Scott: And of course it happens now in regional representation. You may feel that you must have somebody from the west and somebody from the east and so on, and you might find a beautifully qualified person in an area that is already represented.

Mr. Solomon: I think it is fair to say though, Mr. Chairman, and certainly it has been my experience, that people are appointed to the agencies, the boards and commissions with certain preconceived ideas and certain preconceived notions. However, if they are there and prepared to do the job, in six months, a year, a year and a half, they will become very much a member of the organization, a member of the agency and tend to look at things very honestly. They drop their flag waving for one particular area.

Now, at the same time, I would have to say that there are some people who are much more liberal than others or much more conservative than others, and we always have to balance that. I find that when I send out a board of three members on a hearing, I will always attempt to balance the person that I know is overly generous with the person who is overly hard. I try to always work out a balance that way.

Mr. Finkelman: My experience confirms what Mr. Solomon has just said and I have operated with a board which represents the employers and the employees. My impression is that about a year is the time it takes to what I call "sanitize" a member, make him an objective member of the board. I have seen people who come from management dissenting from the board in favour of employees at times, and I have looked at the man and said my heavens, I cannot see how that man could have ever changed his view that radically and the same is true on the other side. It takes about a year I think, at least in the areas in which I have operated, for a person to assume an objective position even though he may be drawn from one side or the other and certainly in labour relations boards, I think it is very important to have people drawn both from the labour side and the employers' side to give the institution credibility and feel that their point of view is brought to bear at the moment of decision in the executive sessions of the tribunal.

[Translation]

Le Gouverneur en conseil veille à ce que les personnes nommées dans un organisme particulier représentent, collectivement, toutes les compétences nécessaires pour prendre les décisions qui seront prises.

Je crois que c'est incontestable; cela va de pair avec le sous-alinéa (a) . . . sur la description de tâches.

Le vice-président: Vous dites que c'est incontestable, et pourtant le sous-alinéa (c) a provoqué une très forte réaction, parce que les gens pensaient qu'il serait très nuisible qu'un administrateur et un syndicaliste se retrouvent au même conseil d'administration ou dans le même organisme et ainsi de suite. En d'autres mots, si tous les intérêts étaient représentés, cela se traduirait peut-être par un système négatif, ou par un système qui finirait par empêcher la nomination du plus compétent, simplement parce qu'il n'appartient pas au groupe voulu.

Mlle Scott: Et bien sûr c'est ce qui arrive actuellement au niveau de la représentation des régions. Vous pensez qu'il faut quelqu'un de l'ouest et quelqu'un de l'est et vous trouvez une personne parfaitement qualifiée dans une région qui est déjà représentée.

M. Solomon: Je crois, monsieur le président, qu'il est juste de dire que les gens sont nommés dans les organismes, conseils et commissions avec certaines idées et notions préconçues. C'est du moins l'expérience que j'en ai. Cependant, si les gens sont en poste et qu'ils sont prêts à faire leur travail, ils deviendront des membres à part entière de l'organisation, de l'organisme, et auront une vision des choses très honnête en l'espace de six mois, un an, un an et demi. Ils cesseront de porter les couleurs d'un seul secteur.

Maintenant, il faut dire qu'il y a des gens beaucoup plus libéraux que d'autres et qu'il y en a de beaucoup plus conservateurs, et qu'il faut équilibrer les choses. Lorsque j'envoie une commission de trois membres à une audience, j'essaie toujours de contrebalancer la personne trop généreuse par une personne plus intransigeante. J'essaie toujours d'équilibrer ainsi.

M. Finkelman: Mon expérience confirme ce que M. Solomon vient de dire. J'ai travaillé avec une commission représentant des employeurs et des employés. J'ai l'impression qu'il faut environ un an pour ce que j'appellerais «purifier» un membre, le rendre objectif. J'ai vu parfois d'anciens administrateurs se dissocier de l'opinion des autres membres au profit des employés et je me suis demandé comment ils avaient pu changer aussi radicalement. J'ai vu la même chose dans l'autre sens. Je crois qu'il faut environ un an, du moins dans les domaines dans lesquels j'ai travaillé, pour qu'une personne adopte une position objective, qu'elle vienne de l'un ou de l'autre côté; je pense aussi qu'il est très important, dans les commissions de relations de travail, que les membres proviennent des deux côtés, pour que l'institution ait une certaine crédibilité et que les points de vue des deux parties entrent en ligne de compte au moment où les décisions sont prises par le tribunal.

[Texte]

Mr. Kane: Just before we leave this suggestion, Miss Scott, I wonder whether or not I might ask you in your letter to Mr. Smith on page 7 you stated that

It was felt that the process should be better designed to ensure that competent people are selected for managerial posts.

I would simply like to confirm whether or not the design that is implicit in suggestion 20 is the sort of design that you were contemplating, or are there other factors involved?

Miss Scott: Well we certainly feel that the chairman of the tribunal should be consulted on appointments. Now this may not necessarily be on an individual appointment but on the qualifications he requires. This is not always the case. It is for some boards, but not for all. Some boards do their own recruiting in a specialized field. Other boards may just receive someone that comes to the front door and shakes their hand. It seems to me that the chairman should be consulted on appointments.

Mr. Kane: So you qualified that, but I was not certain of your qualification. Did you say, not in all cases?

Miss Scott: The present situation, as I understand it, is in some cases some boards do their own recruiting, usually specialized boards. I believe in labour relations field, they tend to do their own recruiting. In other words, they will find two or three suitable people in the field, persons who are expert in that area. Other boards do not, they just receive an appointment.

The Vice-Chairman: Going back to a previous comment, you said you felt that the chairman should be consulted, but then you said not in all cases.

Miss Scott: No, I did not. I said the chairman should be consulted. But I am saying that the situation now is that some boards do their own recruiting and other boards do not.

The Vice-Chairman: Well in the case where the boards do their own recruiting...

Miss Scott: Now if they do their own recruiting and there are, say, three potential candidates, I think those three should be discussed with the chairman.

• 1045

Mr. Finkelman: I would like to draw your attention to a provision of the Public Service Staff Relations Act. An amendment was introduced about 1975, I believe, which provides that the selection of a member of the board by the government should be made from a list supplied by the chairman of the board, and only from that list. Before the chairman can supply a list he has to consult both with the employers in the public service, which means the Treasury Board and the separate employers, and with the bargaining agents in the field. He is at liberty to add to that list persons whom he personally recom-

[Traduction]

M. Kane: Avant d'en finir avec cette proposition... Je me demande, M^{lle} Scott, si je peux vous poser la question... Dans la lettre que vous avez adressée à M. Smith, à la page 7, vous avez dit:

Il faudrait que le processus soit mieux conçu afin de garantir que les personnes nommées à des postes d'administrateurs soient compétentes.

Pourriez-vous simplement me dire si le processus implicite dans la proposition 20 est la sorte de processus auquel vous songiez, ou si d'autres facteurs entrent en ligne de compte?

Mlle Scott: Et bien, nous pensons que le président du tribunal devrait être consulté au sujet des nominations. Cela ne veut pas dire nécessairement dans le cas de chacune des nominations, mais par exemple sur le genre de compétences qu'il souhaite trouver chez les candidats. Les choses ne se passent pas toujours ainsi. C'est le cas dans certaines commissions, mais pas dans toutes les commissions. Certaines recrutent elles-mêmes leurs membres dans un domaine spécialisé, mais il y en a d'autres qui prennent le premier venu. Il me semble que le président devrait être consulté sur la question des nominations.

M. Kane: C'est ainsi que vous avez dit les choses, mais je n'en étais pas certain. Avez-vous dit «dans certains cas seulement?»

Mlle Scott: A l'heure actuelle, si je comprends bien, certaines commissions s'occupent elles-mêmes de recruter leurs membres, habituellement les commissions spécialisées. Dans le domaine des relations de travail, elles ont tendance à faire elles-mêmes le recrutement. En d'autres mots, elles trouvent deux ou trois personnes compétentes dans le domaine, des spécialistes. D'autres commissions ne procèdent pas ainsi; elles se contentent de recevoir les titulaires.

Le vice-président: Revenons à une remarque que vous avez faite. Vous avez dit que d'après vous le président devrait être consulté, mais pas dans tous les cas.

Mlle Scott: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que le président devait être consulté. Mais, qu'à l'heure actuelle, certaines commissions recrutent elles-mêmes leurs membres et d'autres ne le font pas.

Le vice-président: Dans le cas où elles font elles-mêmes le recrutement...

Mlle Scott: Et bien, si elles font elles-mêmes le recrutement et qu'elles ont trois candidats possibles, je pense qu'elles devraient discuter du choix avec le président.

M. Finkelman: J'aimerais attirer votre attention sur une disposition de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Une modification a été adoptée, vers 1975 je crois, prévoyant que le choix d'un membre de la commission par le gouvernement devrait se faire à partir d'une liste fournie par le président de la commission et à partir de cette seule liste. Avant de fournir une liste, le président doit consulter les employeurs de la fonction publique, c'est-à-dire le Conseil du Trésor, et les autres employeurs, ainsi que les agents négociateurs des employés. Il a la possibilité d'ajouter à cette liste des

[Text]

mends, without their having been brought to his attention by either of the parties. The selection must be made from that list but the chairman does not decide who on that list is to be appointed.

Miss Scott: But you would agree that he should be consulted before the final appointment.

Mr. Finkelman: I think he should be consulted. There is a danger of giving the chairman too great a degree of responsibility in an area of that sort, and I will readily admit that there is a danger, in that you may get someone who reflects the views of the chairman. I think the situation that applies under the Public Service Staff Relations Act avoids that because there is consultation with the parties. He may have his own nominees; they go to the government and the government is then free to make an appointment. Although it can only make an appointment from that list, it need not choose the person he has added to the list himself.

Mr. Solomon: I think we are all really unanimous that the chairman should have some more active voice in the selection of its members. Just how that voice is heard is something else. Certainly the chairman should not necessarily be the selecting party but I think he must have an opportunity to be heard, or an opportunity to have some input.

Miss Scott: Meaningful input.

Mr. Solomon: Meaningful input. I give as an example my agency. It has 24 members and that includes the chairman and deputy chairman. Because of the nature of our business we need roughly five doctors. At the moment I am desperate for doctors, but the appointments that are being made to the board are being made without any recognition of the fact that I need doctors. Sooner or later, if it keeps up this way, we will fall flat on our faces.

Miss Scott: This is quite common.

Mr. Solomon: Yes, this is very common.

Mr. Kane: We have had other examples provided. It depends on the nature of the agency's responsibility, but it may need an accountant for one particular appointment, the next year it might be an engineer, and so on. It is a common problem.

Mr. Solomon: It is a very common problem. When we come together in our study group and discuss problems, this is one that always surfaces. It has always been a very major problem. As I say, I need doctors, and instead of getting a doctor I might get a school teacher, I might get a fisheries inspector, I might get an engineer. Then I have to take the next year or two to train him both in pension law and in pension medicine.

Miss Scott: I might need a bilingual lawyer and I get a unilingual layman. This makes the board's work more difficult, because we cannot shift between regions as easily if we need more lawyers and we do not get them. This kind of problem.

[Translation]

noms de personnes qu'il recommande personnellement, sans que l'une ou l'autre partie les lui ait proposés. La nomination doit être faite à partir de cette liste, mais le président ne désigne pas la personne qui doit être nommée.

Mlle Scott: Cependant, vous êtes d'accord qu'il faut le consulter avant la nomination définitive.

M. Finkelman: Je pense qu'il doit être consulté. Il est dangereux de donner une trop grande responsabilité au président dans un domaine comme celui-là, et j'admets qu'il y a un danger en ce sens que vous pouvez vous retrouver avec quelqu'un qui reflète le point de vue du président. Je pense que la situation qui s'applique aux termes de la Loi sur les relations du travail dans la fonction publique évite ce problème, parce qu'il y a consultation avec les parties. Le président peut présenter ses propres candidats; il donne sa liste au gouvernement et le gouvernement peut alors choisir le titulaire. Bien que le titulaire doive être choisi à partir de cette liste, le gouvernement n'est pas obligé de choisir la personne que le président a proposée.

M. Solomon: Je crois que nous sommes tous d'accord sur le fait que le président devrait avoir une part plus active dans le choix des membres de sa commission. Quant à l'importance de cette part, c'est autre chose. Assurément, le président ne doit pas nécessairement être celui qui choisit, mais je pense qu'il doit avoir la possibilité de donner son opinion ou la possibilité de jouer un certain rôle.

Mlle Scott: Un rôle important.

M. Solomon: Un rôle important. Prenons l'exemple de l'organisme que je représente. Il compte 24 membres, dont le président et le vice-président. A cause de la nature de nos travaux, nous avons besoin d'environ cinq médecins. En ce moment, je cherche désespérément des médecins, mais les nominations sont faites sans tenir compte du fait que j'ai besoin de médecins. Un jour ou l'autre, nous allons nous casser la figure.

Mlle Scott: Cela arrive tous les jours.

M. Solomon: En effet, cela arrive tous les jours.

M. Kane: On nous a fourni d'autres exemples. Tout dépend de la nature des travaux dont l'organisme est chargé: une année, on peut avoir besoin d'un comptable pour un poste particulier et l'année suivante, c'est un ingénieur qu'on a besoin. C'est un problème courant.

M. Solomon: C'est un problème très courant. Lorsque nous nous réunissons en groupe d'étude pour discuter, ce problème là finit toujours par être soulevé. Il a toujours été très important. Comme je le disais, j'ai besoin de médecins et au lieu d'un médecin, je peux me retrouver avec un enseignant, un inspecteur des pêcheries, un ingénieur. Il me faut ensuite un ou deux ans pour le familiariser avec les aspects juridiques et médicaux des pensions.

Mlle Scott: Je peux avoir besoin d'un avocat bilingue et trouver un profane unilingue. Cela rend plus difficile le travail de la Commission, parce que nous ne pouvons pas faire d'échange facilement d'une région à l'autre si nous avons besoin d'avocats et que nous ne les trouvons pas sur place. C'est le genre de problème.

[Texte]

The Vice-Chairman: Do you feel the provision in the Public Service Staff Relations Act referred to by Mr. Finkelman then is ideal? Does that meet the major objectives?

Miss Scott: I think it is suitable for labour relations situations. I do not think it would be appropriate for a tribunal such as the Immigration Appeal Board because there are no two sides that you can consult, you see.

The Vice-Chairman: The point is, a similar type provision under which the chairman would perhaps make up the list.

Miss Scott: I would not want to make up a list of people. You might know of somebody you think would be good and put that name forward, but I think myself, talking about consultation, it is the qualifications that you require.

• 1050

The Vice-Chairman: So you do not agree with them that a chairman should have the ability to draw up a list such as in that provision there?

Miss Scott: I think that is rather dangerous; I agree with Mr. Finkelman.

The Vice-Chairman: But is not Mr. Finkelman saying that he has that right to do that; he makes up the list?

Mr. Finkelman: Yes, but that is in consultation with the parties, and the names suggested by the parties go on that list.

The Vice-Chairman: Oh, that is what I mean.

Mr. Finkelman: In other areas where you do not have two parties, you find difficulty in getting the consultation.

Miss Scott: For example, who would I consult with? immigrants? aliens? the minister? The minister is a party to all appeals. You see, it is a different ball game in the situation in my tribunal and I imagine in your case also.

Mr. Solomon: In my case I would be happy to have an opportunity to have an input into names, into selection, again because of the type of operation. Of course we have many veterans organizations and there could be consultation with them.

Miss Scott: With an organization, yes. In my case I do not think there is anybody to consult with.

Mr. Kane: A number of witnesses have recommended to the committee the model that is used now in judicial appointments where there is consultation with the Canadian Bar Association and that association in turn has a special standing committee.

Miss Scott: This might work out for the group to be consulted with in a general way because with the great variety of boards and tribunals you gradually form a pool of talented persons, who are trained in the fundamentals and could shift from tribunal to tribunal. Usually these are second or third careers as members of boards and tribunals; it is a way of building up a pool and attracting younger people.

[Traduction]

Le vice-président: Pensez-vous alors que la disposition de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, à laquelle a fait allusion M. Finkelman, est idéale? Répond-elle aux principaux objectifs?

Mlle Scott: Je crois qu'elle convient aux questions de relations de travail. Je ne crois pas qu'elle s'applique à un tribunal comme la Commission d'appel de l'immigration, parce qu'il n'y a pas deux parties à consulter.

Le vice-président: Une disposition semblable alors, stipulant que c'est peut-être le président qui dresserait la liste.

Mlle Scott: Je ne voudrais pas dresser une liste de personnes. Il se peut que vous connaissiez quelqu'un qui à votre avis ferait l'affaire et vous proposez son nom. Mais quand je parle de consultation, c'est au niveau des compétences requises.

Le vice-président: Vous n'êtes pas d'accord avec eux qu'un président devrait pouvoir établir une liste, comme la disposition dont nous parlons le prévoit?

Mlle Scott: J'y vois du danger; je partage plutôt l'avis de M. Finkelman.

Le vice-président: Mais M. Finkelman ne dit-il pas qu'il a le droit de le faire? Ne rédige-t-il pas de telles listes?

M. Finkelman: Oui, mais je le fais en collaboration avec les parties en cause, et les noms proposés par ces parties figurent également sur cette liste.

Le vice-président: C'est ce que je voulais dire.

M. Finkelman: Dans d'autres domaines, il n'y a pas deux parties et il s'avère difficile de consulter qui que ce soit.

Mlle Scott: Moi, par exemple, qui pourrais-je consulter? Les immigrants? Les étrangers? Le ministre? Le ministre est partie à tous les appels. Comme vous le voyez, la situation est différente dans le cas de mon tribunal, et il doit en être de même pour vous.

M. Solomon: Pour ma part, j'aimerais être consulté pour la liste de noms, la sélection, à cause justement du type d'activités. Naturellement, plusieurs organisations de retraités nous entourent et nous pourrions les consulter.

Mlle Scott: Oui, vous pouvez consulter des organisations. Dans mon cas, je ne vois pas qui, je pourrais consulter.

M. Kane: Un certain nombre de témoins ont recommandé au comité le modèle actuellement utilisé pour la nomination des juges. Il y a consultation avec l'Association du barreau canadien qui, pour sa part, a un comité permanent spécial.

Mlle Scott: En général, cet arrangement peut être avantageux pour le groupe consulté. Étant donné la grande variété de commissions et de tribunaux, cela permettrait de former un groupe-ressource de personnes compétentes, auxquelles on enseignerait les principes fondamentaux et qui pourraient ainsi passer d'un tribunal à l'autre. Être nommé membre d'une commission ou d'un tribunal constitue habituellement le début d'une deuxième ou d'une troisième carrière; en suivant ce modèle, nous parviendrions à mettre sur pied un groupe-ressource et à y attirer des personnes plus jeunes.

[Text]

Mr. Kane: That is an interesting concept. We have not had that expressed before the committee before.

Miss Scott: I myself gave a paper at the last conference given by the Law Reform Commission. It did not go down very well. Whether or not it is practical would have to be worked out. The initial appointment might be politically oriented; then the person goes through an effective, very sophisticated aptitude test, not only with the chairman of the tribunal present, but perhaps the chairmen of several tribunals and other neutral persons.

You might find that your candidate would be ghastly on Board A and superb on Board B; then he is in the pool and he will be considered from there on in on his merits for transfer possibly to another tribunal when a vacancy comes up. You have then a sort of career member of tribunal.

Mr. Solomon: Much after the fashion of the administrative law judges in the United States?

Miss Scott: Yes, yes. For example, it is difficult to attract to a board a relatively young person, particularly if it is a short term. Some boards are three years. Mine is now 10 years' renewal. It is very difficult to say to somebody age 45: 10 years; what does he do when he is 55?

Mr. Kane: Or three years and he is 48 when he leaves.

Miss Scott: There is no guarantee that he is going to be . . .

Mr. Kane: I notice on page 7 that you had some very strong statements regarding the three-year reviewable term for the chairman of an agency.

Miss Scott: Yes, we take violent exception to that.

Mr. Kane: That was expressed in your letter to Mr. Smith. This is a question I was going to save until later, but it may be appropriate right now.

You indicated that Mr. Smith was in full accord with your views on COSO, but I wonder what reaction you got regarding the other matters that were contained in your letter.

Miss Scott: The letter on the Lambert report?

Mr. Kane: That is right, the letter to Mr. Smith.

Miss Scott: It just was an acknowledgement; there was no comment . . .

Mr. Kane: I understand.

Miss Scott: . . . at this stage; there may be subsequently.

Mr. Kane: On what do you base your comment that there is agreement regarding your views with respect to COSO. Did you not make that statement at the beginning?

Miss Scott: Yes, but that was an agreement in the sense that they implemented what we recommended.

The Vice-Chairman: It has been pointed out to us that in Britain there is a council on administrative tribunals that is consulted regarding appointments. Are you familiar with that? How does it work? Would that be a useful body to have?

[Translation]

M. Kane: Votre idée est intéressante. C'est la première fois qu'elle est soulevée devant ce comité.

Mlle Scott: J'ai moi-même déposé un document à la dernière conférence organisée par la Commission de réforme du droit du Canada. L'idée n'a pas fait son chemin. Il faut encore déterminer si elle est applicable. La nomination initiale pourrait être politique; la personne passerait ensuite un test d'aptitudes très complexe et pas seulement auprès du président du tribunal en question, mais peut-être aussi des présidents de plusieurs tribunaux et d'autres personnes neutres.

Vous pourriez ainsi découvrir que votre candidat ne ferait pas du tout l'affaire au sein de la commission A, mais excellerait à la commission B. Il serait ensuite intégré au groupe-ressource, duquel sa nomination au sein d'un autre tribunal serait considérée au mérite, si un poste devait se libérer. De cette façon, vous obtenez un membre de tribunal de carrière.

M. Solomon: Sur le modèle des juges de tribunaux administratifs qui existent aux États-Unis?

Mlle Scott: Justement. Par exemple, il est difficile d'attirer à une commission une personne assez jeune, surtout si le mandat est de courte durée. Pour certaines commissions, il est de trois ans. Chez nous, il est maintenant renouvelé tous les dix ans. Il est difficile de dire à une personne âgée de 45 ans qu'elle est nommée pour dix ans. Que fera-t-elle à 55 ans?

M. Kane: Ou pour trois ans, et la personne part à 48 ans.

Mlle Scott: Rien ne garantit qu'elle va . . .

M. Kane: Je remarque, à la page 7, que vous avez émis quelques commentaires très forts au sujet du mandat renouvelable de trois ans accordé au président d'un organisme.

Mlle Scott: Oui, nous nous y sommes violemment opposés.

M. Kane: Cela figurait dans votre lettre à M. Smith. Je comptais soulever cette question un peu plus tard, mais comme elle est pertinente en ce moment . . .

Vous avez signalé que M. Smith était entièrement d'accord avec vous au sujet du comité des hauts fonctionnaires, mais je me demande s'il partageait également vos vues sur les autres points que contenait votre lettre.

Mlle Scott: La lettre sur le rapport Lambert?

M. Kane: C'est cela, la lettre adressée à M. Smith.

M. Scott: C'était une simple lettre de remerciements; je n'ai pas émis de commentaires . . .

M. Kanes: Je comprends.

Mlle Scott: . . . à ce moment-là; il y en aura peut-être plus tard.

M. Kane: Sur quoi vous fondez-vous pour dire qu'il partage votre avis au sujet du comité des hauts fonctionnaires? Avez-vous fait cette déclaration au commencement?

Mlle Scott: Oui, mais il y a entente en ce sens qu'ils ont appliqué nos recommandations.

Le vice-président: On nous a fait savoir qu'en Grande-Bretagne, il existe un conseil sur les tribunaux administratifs qui est consulté en matière de nominations. Connaissez-vous bien ce type de conseil? Comment fonctionne-t-il? Est-ce qu'un tel corps nous serait utile?

[Texte]

• 1055

Miss Scott: I think it would be worthwhile studying it. I, myself, have not sufficient knowledge to express any opinion at this time. I know it exists.

Mr. Solomon: There is very little traffic between an appointee to one tribunal and another. Reports are made annually, and sometimes more often than annually, by the chairmen, on their members, but it is a most unusual thing for a member of one tribunal to be posted to another.

Miss Scott: It is almost unheard of.

Mr. Solomon: It is almost unheard of; it happens from time to time, but it is very, very seldom done, so, there is no progression in career for some of these people.

The Vice-Chairman: Coming back to something Mr. Kane just mentioned, you talked about your suggestions about the assessment process of the federal governor-in-council appointees, and you said that your suggested changes were accepted almost in their entirety by the PCO. Are your suggestions, or those guidelines, public? I imagine that they are not.

Miss Scott: They are not public. I do not think they really should be public. On the other hand, I do not think they are particularly secret.

Mr. Solomon: No, they are not.

Miss Scott: We were treating with COSO, then they used the suggestions in the letter they send around to the heads of the agencies for the evaluation process every year.

The Vice-Chairman: I was just wondering whether that was available for scrutiny. You made these suggestions yet you indicated that there are some great shortcomings in the present system. Mr. Solomon indicated that he needs doctors, and you need . . .

Miss Scott: Of course, what we were treating with COSO on was the evaluation process, not the appointment process. At that stage, we were simply concerned about the chairman's duty to evaluate his members, which was very unsatisfactory, almost meaningless, and they changed the whole approach.

The appointments are a different thing; I think that is something that has to be worked out at a future time.

Mr. Solomon: That is a very different thing. I think it is fair to say that when we discussed the problems with COSO on the evaluation, we, as agency chairmen, felt that the members of COSO were made up of nonagency chairmen who had no knowledge, really, of what the responsibilities of the agencies were. We considered that before they could do anything meaningful with the reports that we did write on our members, they must first have come to the chairmen and said; What do you do? What is the responsibility of your agency? How do you operate? What are you trying to accomplish? What do you expect from your members?

[Traduction]

Mlle Scott: Je pense qu'il serait bon d'étudier cette question. Actuellement, je ne connais pas suffisamment le sujet pour donner mon opinion. Je sais simplement que ce conseil existe.

M. Solomon: D'un tribunal à l'autre, les candidats ne se bousculent pas. Les présidents rédigent chaque année, et parfois plus souvent, un rapport sur les membres de leur tribunal, mais il arrive très rarement qu'un membre d'un tribunal soit affecté à un autre.

Mlle Scott: Cela n'arrive presque jamais.

M. Solomon: En effet, cela arrive, mais si rarement qu'il n'y a pas de possibilité d'avancement pour certaines de ces personnes.

Le vice-président: Je voudrais revenir sur les propositions de M. Kane au sujet de la méthode d'évaluation des candidats nommés par le gouverneur en conseil. Vous avez mentionné que presque toutes vos recommandations avaient été acceptées par le Bureau du Conseil privé. Est-ce que vos propositions, ou ces lignes directrices, ont été rendues publiques? J'imagine que non.

Mlle Scott: Non, en effet. Et je ne pense pas qu'elles devraient l'être. Par contre, je ne crois pas qu'elles soient vraiment secrètes.

M. Solomon: Non, elles ne le sont pas.

Mlle Scott: Nous entretenons des relations avec le comité des hauts fonctionnaires, qui a fait paraître nos propositions dans une lettre destinée aux chefs de tous les organismes et portant sur l'évaluation annuelle.

Le vice-président: Je me demandais simplement s'il était possible d'obtenir ces propositions pour en faire une étude minutieuse. Malgré vos propositions, vous avez signalé que le système actuel comportait encore bon nombre de faiblesses importantes. M. Solomon a mentionné qu'il avait besoin de médecins et vous, de . . .

Mlle Scott: Nos entretiens avec le comité des hauts fonctionnaires portaient sur la méthode d'évaluation et non pas sur la méthode de nomination. A ce moment-là, nous nous intéressions seulement à l'une des fonctions du président, en l'occurrence, l'évaluation des membres. Celle-ci n'était pas du tout conforme à nos besoins, elle ne signifiait pratiquement rien, et le comité l'a modifiée en entier.

La nomination, c'est une tout autre chose; je pense qu'il faudra également étudier cette question à un certain moment.

M. Solomon: Il s'agit, en effet, d'une tout autre chose. Il faut avouer, je crois, que lorsque nous avons discuté de l'évaluation avec le comité des hauts fonctionnaires, nous nous sommes rendus compte, en tant que présidents d'organismes, que les membres de ce comité n'étaient pas des présidents d'organismes, qu'ils ne connaissaient pas vraiment les responsabilités des organismes. Nous avons jugé qu'avant de faire quoi que ce soit d'important avec les rapports que nous établissons sur nos membres, ils auraient dû nous rencontrer et nous demander: «qu'est-ce que vous faites? Quelles sont les fonctions de votre organisme? Comment fonctionne votre orga-

[Text]

Miss Scott: And they did that.

Mr. Solomon: They did that. They then visited each agency and found out what we actually did. I think, until that time, they really did not know. They had a vague idea, but it was only a vague idea.

The Vice-Chairman: You feel, then, that there is some work that has to be done in the appointments process?

Mr. Solomon: I think there is a hell of a lot of work that has to be done in the appointments process.

Miss Scott: I think so.

Mr. Solomon: Not only in the appointments process, I think after the appointments are made there is still a lot of work to be done. I think there are a lot of other problems. I think one of the problems, for example, is that when a person is appointed by order in council he may be appointed for 10 years, he may be given the equivalent of a life—tenure appointment, he may be appointed for 3 years, or 5 years, or 7 years. He does not know what he is getting into. The agency does not necessarily know what it is getting into. The agency chairman has absolutely no powers of discipline, so he must lead purely by example. He must work by moral suasion, as Miss Scott said earlier. This works in most cases, but you will occasionally find a member who really does not give a damn and who cannot be affected by moral suasion or by persuasion or by anything else. There is a very great tendency on the part of the odd individual to shrug his shoulders, really, and say, I have a 10-year appointment, and besides, I have friends.

• 1100

Miss Scott: Particularly I think in short-term appointments to big boards, and particularly in light of the fact, as Mr. Solomon stated earlier, that it is very rare that it would be a consideration of an existing board member for appointment to another board. So that if he is an irresponsible person who wants to say “the hell with you,” he can, and get away with it.

Mr. Solomon: I can give you an example of this on something that happened some years ago, and I say some years ago because it happened shortly after I became chairman. I had one member who had been appointed and in the first year of his appointment he showed up for work exactly 28 times. I did everything in my power at that stage to stop his pay and was informed quite clearly that I had no authority to stop his pay. He was appointed by order in council, the order in council had established that he was to be paid at a certain rate. As a result of that particular incident the rules have been changed so that if a member does not come to work in that way his pay can be stopped. But there is that sort of problem that can arise, and I feel that there must be some form of control and discipline for the chairman, other than merely making a report to the Privy Council saying, “I recommend that something happen to this chap, that he be docked so many dollars”.

[Translation]

nisme? Quels sont vos objectifs? Qu'attendez-vous de vos membres?»

Mlle Scott: Et c'est ce qu'ils ont fait.

M. Solomon: En effet. Ils ont ensuite visité chaque organisme et ont découvert ce que nous faisons réellement. Je pense qu'avant cela, ils n'étaient vraiment pas au courant. Ils n'avaient qu'une vague idée de ce que nous faisons.

Le vice-président: Ainsi, vous croyez qu'il faut modifier la méthode de nomination?

M. Solomon: Je pense, en fait, que nous devrons y consacrer de nombreux efforts.

Mlle Scott: Je le pense aussi.

M. Solomon: Et il n'y a pas que la méthode de nomination qui a besoin d'être modifiée. A mon avis, il y a plusieurs autres problèmes. Par exemple, lorsqu'une personne est nommée par un décret du conseil, elle peut être nommée pour 10 ans ou à vie ou pour 3, 5 ou 7 ans. Elle ne sait pas dans quoi elle s'engage. L'organisme ne sait pas non plus dans quoi il s'engage. Le président de l'organisme n'a absolument aucun pouvoir en matière de discipline. Il ne peut que donner l'exemple et espérer. Il doit seulement faire preuve de persuasion, comme Mlle Scott l'a mentionné précédemment. Le plus souvent, c'est efficace mais il y aura toujours, à l'occasion, un membre sur lequel la persuasion n'agira pas. De telles personnes ont très souvent tendance à hausser les épaules et à dire: «J'ai été nommé pour 10 ans et, en plus, j'ai des amis.»

Mlle Scott: C'est tout particulièrement vrai, je pense, pour les nominations à court terme au sein de commissions importantes, surtout si l'on considère, comme M. Solomon l'a déclaré plus tôt, qu'il est très rare qu'un membre d'une commission soit nommé à une autre commission. Alors, si la personne nommée est irresponsable et veut nous «envoyer promener», elle le peut et s'en tire sans aucun problème.

M. Solomon: Je peux vous donner l'exemple de ce qui s'est produit il y a quelques années. J'étais président depuis peu; un des membres avait été nommé et, au cours de sa première année, il est venu travailler 28 fois exactement. J'ai fait tout ce qu'il m'était possible de faire, à ce moment-là, pour qu'il ne soit pas rémunéré. Or, on m'a clairement fait savoir que je n'avais aucune autorité en cette matière. Il avait été nommé par un décret du conseil qui prévoyait un certain taux de rémunération. A la suite de cet incident, les règles ont été modifiées de façon qu'un membre qui, comme lui, ne se présente pas au travail, ne soit pas rémunéré. Ce type de problème peut surgir et, à mon avis, le président devrait avoir certains pouvoirs en matière de contrôle et de discipline, à part celui de rédiger un rapport à l'intention du Bureau du Conseil privé et d'y signaler: «Je recommande qu'on intervienne dans le cas de ce membre, qu'on lui retire tant de dollars.»

[Texte]

Miss Scott: It is almost impossible to cancel a Governor in Council appointment. I do not think I have ever heard of it happening.

The Vice-Chairman: Do you feel that there should be . . . I suppose in business when a person is hired there is a myriad of situations that could apply. A person could be there on a three-month trial basis, a six-month trial basis, could have a three-year contract, but I suppose if in the first year the company and he determine that he is not suited for the job he may be given a year's salary and be released and so forth. I suppose these are the kinds of things that should be . . .

Mr. Solomon: These are the kinds of things that I would like to see. I grant you that my view is not held by the majority of the other boards and agencies, because mine is one that has a large number of members so that to some extent I am used as a catch-all, as is, say, the *National Parole Board*, and they have the same sort of problem. With other boards and agencies which only have two or three members, there is a much more careful selection of members in the first instance.

I, personally, for my board, would like to see some system whereby no one would be appointed on a permanent basis until there has been a trial period, until there is some method of seeing whether he is suitable to us or we are suitable to him.

Miss Scott: Of course, if you bought my idea of an aptitude test you might get around the problem, because I think a trial period makes it very difficult to recruit people.

Mr. Solomon: I am not entirely convinced of that, frankly. There is always a waiting list of people who are looking for these jobs.

Mr. Kane: I have a little difficulty right now because you had very serious misgivings about a three-year period for a chairman and yet I believe you are advocating a trial period for other members. Is there not some inconsistency in that view?

Mr. Solomon: Not in my view. There is with some of the other members of the boards and agencies. I think a chairman should be appointed, not necessarily for three years—and a chairman, again, is in a different position because he has an administrative responsibility as well as the responsibility on the judicial side. But I think that even a chairman should be appointed, say, for possibly a three to five-year period, and if that goes and he is successful in the eyes of the government, then I think a longer term appointment. But again, it depends on the type of agency.

Miss Scott: That is extremely dangerous, because what do you mean by successful in the eyes of the government?

Mr. Solomon: This, as I say, depends on the type of agency, as to what he is doing and what is being accomplished. So that is one that has to be very fluid, I think.

For example, I would think in some agencies, the more judicial type of agency, a quasi-judicial type agency, a long-term appointment I think may be very essential. But in other

[Traduction]

Mlle Scott: Il est presque impossible d'annuler une nomination du gouverneur en conseil. Je ne pense pas que cela soit jamais arrivé.

Le vice-président: Pensez-vous que cela devrait arriver . . . J'imagine que lorsqu'une entreprise engage un employé, tout un éventail de situations est possible. Il peut être engagé à l'essai pour trois mois ou six mois ou signer dès le départ un contrat de trois ans, mais je présume que, si l'entreprise et lui-même se rendent compte pendant la première année que cet emploi ne lui convient pas, il sera libéré de ses fonctions après avoir touché le salaire d'une année. Selon moi, c'est ce qui devrait arriver.

M. Solomon: J'aimerais beaucoup que cela se passe ainsi. J'admets que la plupart des autres commissions et organismes ne partagent pas mon avis, mais ma commission comprend un très grand nombre de membres et, dans une certaine mesure, je sers de fourre-tout, comme, disons, la Commission nationale des libérations conditionnelles qui connaît les mêmes problèmes. Dans le cas des commissions et organismes de deux ou trois membres seulement, on porte une attention beaucoup plus marquée à la sélection des membres.

Pour les besoins de ma commission, j'aimerais que personne ne soit nommé en permanence, à moins d'avoir passé par une période d'essai, avant que nous ayons pu déterminer s'il satisfait aux exigences du poste ou si le poste lui convient.

Mlle Scott: Mon idée d'un test d'aptitudes pourrait alors vous tirer d'affaire car, à mon avis, le recrutement est difficile lorsqu'il existe une période d'essai.

M. Solomon: Sincèrement, je n'en suis pas convaincu. Pour ces postes, il y a toujours une liste d'attente.

M. Kane: Actuellement, je ne vous comprends pas très bien. Vous avez exprimé des craintes au sujet de la nomination d'un président pour trois ans seulement et maintenant vous demandez qu'une période d'essai soit instaurée pour les autres membres. Ne serait-ce pas un peu illogique?

M. Solomon: Pas à mon avis. Mais c'est ce que pensent certains membres d'autres commissions et organismes. Je crois qu'un président ne devrait pas nécessairement être nommé pour trois ans. Et, encore une fois, la position d'un président est différente parce qu'il a des responsabilités administratives et judiciaires. Mais je pense que même un président doit être nommé pour trois ou cinq ans et que s'il remplit bien ses fonctions et que le gouvernement considère qu'il remplit bien ses fonctions, il pourrait alors recevoir un mandat plus long. Toutefois, cela dépend du type d'organisme.

Mlle Scott: C'est extrêmement dangereux; que voulez-vous dire par «si le gouvernement considère qu'il remplit bien ses fonctions?»

M. Solomon: Comme je l'ai dit, cela dépend du type d'organisme, de ce que le président fait et de ce que l'organisme accomplit. Je pense donc que ce point doit demeurer très vague.

Par exemple, dans certains organismes, judiciaires et quasi judiciaires, un long mandat peut être essentiel. Mais ailleurs, personne peut-être ne devrait être nommé pour plus de dix ans,

[Text]

agencies I think it may be that there should be no more than say, a ten-year term, because you need ideas and thoughts that are constantly changing. Anyone at the top, and I do not care who it is, really, tends to get set, get his ideas set so that he is not as susceptible to change after he has been in that job for ten years. That may be a little bit of hearsay.

• 1105

Miss Scott: Well, I would agree with it if you said that the chairman—subject to its merits, of course—would then be eligible for appointment to another board or tribunal. Then you could attract somebody younger. Any political considerations are gone by this time—it is now straight merit.

The Vice-Chairman: What comments would you have to make about the problem that was raised with us, that the requirements for complete divestiture—in particular, pension benefits—prevent many qualified people from coming into government, I suppose, and into agency positions, and so forth. The idea there is that the person should sever his links with his previous employer, particularly if it is an employer in the industry in which he is going to be regulating. If a person has to give up many years of pension benefits or something like that, this is a real handicap. Have you had any knowledge of this kind of a problem?

Mr. Solomon: No, I think this is something that really becomes a problem for the regulatory agencies as opposed to the deciding agencies or the type of agencies that would have to be . . .

Miss Scott: Well, it could be a problem in a deciding agency. The Anti-Dumping Tribunal would be an example.

Mr. Solomon: Yes. Or a licensing agency.

Miss Scott: Yes.

Mr. Finkelman: Well, it could be a problem also in an agency such as the Public Service Staff Relations Board or the Canada Labour Relations Board where requiring, say, a union member or an employer member, a member who had been active on one side or the other, to divest himself of pension rights that have accumulated over the years would make it impossible to get people with lengthy experience in the field. I think—and I am not sure of this but am just throwing this up; I would not want this as part of the record because I do not know whether I have got my facts clear on it—but I believe that Claude Edwards—but can I make a comment off the record on this?

The Vice-Chairman: Well, would you prefer it to be off the record or would you prefer just to qualify it in the manner you qualified it?

Mr. Finkelman: Well, all right.

I believe that Claude Edwards, who was president of the Public Service Alliance of Canada, when he became a member of the board, made some arrangement to have his pension rights suspended during the period that he was on the board.

[Translation]

parce qu'il y a un besoin d'idées nouvelles. Tout dirigeant, quel qu'il soit, finit par avoir des idées bien établies qu'il est moins prêt à changer après dix ans d'un même travail. Le contraire serait plutôt singulier.

Mlle Scott: Je serais d'accord sur ce point si vous disiez que le président . . . compte tenu de ses compétences . . . peut être nommé à une autre commission ou à un autre tribunal. Vous pourriez alors intéresser quelqu'un de plus jeune. Toutes les considérations politiques disparaissent à ce moment-là . . . Tout ce qui compte ce sont uniquement les compétences.

Le vice-président: Qu'avez-vous à dire au sujet du problème qui a été soulevé, je veux parler de l'obligation d'une séparation complète, particulièrement au chapitre des prestations de pension, qui empêche de nombreuses personnes qualifiées d'entrer au service du gouvernement et d'occuper des postes dans des organismes, et ainsi de suite. La raison c'est que ces personnes devraient rompre leurs liens avec l'ancien employeur, surtout s'il s'agit d'un secteur de l'industrie qu'elles sont appelées à réglementer. Si quelqu'un doit perdre de nombreuses années de pension ou quelque chose de ce genre, c'est un véritable handicap. Avez-vous déjà entendu mentionner ce genre de problème?

M. Solomon: Non. Je pense que c'est un problème qui se pose surtout pour les organismes qui font des règlements et non pour les organismes qui prennent des décisions ou le genre d'organisme qui devrait être . . .

Mlle Scott: Cela pourrait être un problème pour un organisme qui prend des décisions. Le Tribunal antidumping serait un exemple.

M. Solomon: Oui. Ou un organisme qui émet des permis.

Mlle Scott: C'est vrai.

M. Finkelman: Cela pourrait aussi être un problème pour un organisme comme la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ou le Conseil canadien des relations de travail, car le fait d'exiger d'un syndiqué ou d'un employeur, ou d'une personne qui a travaillé d'un côté ou de l'autre, qu'il abandonne ses droits au fonds de pension accumulé au cours des ans, élimine toute possibilité d'engager quelqu'un qui possède une longue expérience dans le domaine. Je pense . . . je ne suis pas certain de ce que j'avance, mais je vous donne l'idée pour ce qu'elle vaut; je ne voudrais pas que cela figure au procès-verbal parce que je n'ai pas de certitudes sur le sujet. Je pense que Claude Edwards . . . Est-ce que je peux faire une remarque sur le sujet sans que cela soit noté?

Le vice-président: Préférez-vous que ce ne soit pas noté ou que ce soit pris exactement comme vous le dites?

M. Finkelman: Bon, d'accord.

Je crois que Claude Edwards, qui était président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, s'est arrangé pour que ses droits au fonds de pension soient suspendus pendant le temps qu'il ferait partie de la commission, lorsqu'il en est

[Texte]

That was not complete divesting of his pension rights but there was some arrangement made. Now, I do not know what the details are and I have not heard anything about it directly from Claude Edwards but I have heard stories which lead me to believe that some action of that sort was taken. I may be wrong but I thought it might be useful to consider that sort of a thing in this sort of a situation.

The Vice-Chairman: Well, the Minister of National Health and Welfare is supposed to be examining the whole area of the portability of pensions. It is supposed to be one of the more serious problems in the country. In any event, perhaps she will come up with some solutions in the next year or so.

There are a few other suggestions there. I think we have dealt with the matter of appointments fairly thoroughly and I thank you for your interesting comments on them.

Miss Scott: Just one further point on appointments, on one of the questions in your comments: should an appropriate parliamentary committee hold hearings on appointments? I think the group's view is, no. It would, I think in our view, tend to politicize the process and would be, I should think, exceedingly cumbersome. Also, it might turn off many good potential appointees. You can see that in the United States quite frequently—poor wretch is hauled through the coals and many people would just not let their names stand rather than go through that.

I have only one more comment and that is Suggestion number 25:

Agencies should be required to provide adequate written reasons for their decisions; these reasons and all the relevant information on which they were based should be available to the participants and the public.

I personally agree with that and, indeed, in Alberta and Ontario you will find this provision incorporated into their statutes, the Administrative Procedures Act in Alberta, and in a similar statute in Ontario. There may be other provinces with it also.

• 1110

Mr. Kane: Was there any discussion in your study group regarding Suggestion number 24?

Financial assistance to public interest groups.

I put it that way because I appreciate it is not necessarily appropriate to the agencies that you represent, but I am wondering whether there were other agencies within the study group that had comments on it.

Miss Scott: I have no notes on that. I do not think there was any comment made on that.

The Vice-Chairman: Would any other members of the staff have any questions?

[Traduction]

devenu membre. Ce n'est pas un abandon complet de ses droits, mais il a conclu une entente à ce sujet: Pour ma part, je ne connais pas les détails et M. Edwards ne m'en a jamais parlé personnellement, mais ce que j'ai entendu sur le sujet me porte à croire qu'une mesure de la sorte a été prise. Je me trompe peut-être, mais j'ai pensé que c'était une solution qui pouvait être envisagée dans ce genre de situation.

Le vice-président: Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est censé examiner toute la question de la mobilité des fonds de pension. Il paraît que c'est un des plus graves problèmes que nous ayons dans ce pays. Selon toute éventualité, elle devrait trouver quelques solutions d'ici un an ou deux.

Il reste quelques autres propositions à l'étude. Je crois que nous avons traité à fond la question des nominations et je vous remercie de vos commentaires sur ce sujet.

Mlle Scott: Une dernière remarque à propos des nominations. Dans votre commentaire, vous avez posé la question suivante: Un comité parlementaire compétent devrait-il tenir des audiences sur la question des nominations? Je crois que l'opinion du groupe est «non». A notre avis, cela aurait tendance à politiser le processus et serait extrêmement embarrassant. De plus, cela pourrait déplaire à beaucoup de bons candidats éventuels. Cela se produit assez souvent aux États-Unis: un pauvre hère se fait malmené et bien des gens préfèrent ne pas figurer sur la liste des candidats que de subir le même sort.

Une dernière remarque, et c'est au sujet de la proposition numéro 25:

On devrait demander aux organismes de donner par écrit les raisons valables de leurs décisions; ces raisons ainsi que tous les renseignements pertinents sur lesquels reposent les décisions devraient être mis à la disposition des participants et du public.

Pour ma part, je suis d'accord avec cette proposition. En fait, l'Ontario et l'Alberta ont une disposition en ce sens dans leurs statuts: l'Administrative Procedures Act (loi sur les procédures administratives) en Alberta, et une loi semblable en Ontario. Il se peut que d'autres provinces aient aussi des lois similaires.

M. Kane: Votre groupe d'études a-t-il discuté de la proposition 24,

qui porte sur l'aide financière aux groupements d'intérêt public?

J'en parle ainsi parce que je me rends bien compte que cela ne s'applique pas nécessairement aux organismes que vous représentez, mais je me demandais si d'autres organismes faisant partie de votre groupe d'études avaient des commentaires à faire là-dessus?

Mlle Scott: Je n'ai rien noté à ce sujet. Je ne crois pas qu'il y ait eu des commentaires sur cette proposition.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

Mr. Finkelman: Coming back to the question of reasons, I would be a bit disturbed about a statutory requirement that there be reasons in every case. I have written reasons for a good many years and I can admit quite readily that, in some cases, my reasons may have satisfied any statutory requirement but did not spell out the unexpressed reasons that might well have gone into a decision had I the time to consider the matter more fully, and where I was convinced that the reasons I was giving would hold for the future. In the case that I mentioned a little earlier, there was a feeling of the board that we were premature in setting out a policy. Now, we did give reasons but the reasons were very scanty.

I think that a statutory requirement that there be reasons in every case can be got around quite easily if an agency decides it is not going to expose itself to too much criticism. I am in favour of reasons. I have always tried my best to give reasons and explain what motivated the board in arriving at a certain conclusion. In the adjudication of grievances, for example, our rules provide—excuse me, I cannot get away from the habit of thinking that I am still part of the board—but there is a provision that in connection with the adjudication of grievances, reasons must be given. The reasons are spelled out; the decisions are pretty lengthy; the arguments of the parties are set out, and I think it is a very good process. The arguments of the parties are set out in order to make them feel that their arguments have been considered. I think there is therapeutic value in that. If you decide against a person but set out his argument, then he has the feeling of course that his arguments have been considered and that the evidence has been considered. However, to make a statutory provision that reasons be given in all cases may create problems.

Miss Scott: Of course also you have to study the implications on the work load of the tribunal. In the Immigration Act, for example, the board is required to give reasons if requested by either party. In the sponsorship appeals it is 100 per cent. In practice, we write reasons in about 95 per cent of all our cases. Now this is a formidable load, but I agree with Mr. Finkelman that reasons should be given. It might be appropriate to leave it open—that is not necessarily say written reasons because you might give oral reasons.

Mr. Finkelman: I think the safeguard could be that reasons must be given in every case where they are asked for. That would be protection, I think, that could well make the scheme workable.

Mr. Kane: Let me also point out then that the suggestion speaks in terms of providing “adequate written reasons”. Now, what is “adequate” in one case could be one page, one paragraph, but what is adequate in another case could be 25 or 50 pages. I would like to suggest that there is not a magic formula that says there should be x number of pages with the following number of paragraphs and the following attributes for the adequate decision.

[Translation]

M. Finkelman: Pour en revenir à la question des justifications, cela me dérangerait un peu si je devais obligatoirement fournir des raisons dans tous les cas. J'ai présenté des justifications pendant de nombreuses années et je suis prêt à admettre que dans certains cas, mes raisons auraient pu satisfaire n'importe quel règlement, mais elles n'exposaient pas toutes les raisons sous-entendues qui auraient pu entrer en ligne de compte si j'avais eu le temps d'étudier la question plus à fond et si j'avais été convaincu que les raisons que je donnais vaudraient pour l'avenir. Dans le cas mentionné précédemment, nous avions l'impression que notre commission établissait prématurément une politique. Nous avons alors donné des raisons, mais elles étaient insuffisantes.

Je pense qu'il est assez facile pour un organisme de contourner l'obligation de fournir des raisons s'il ne veut pas donner prise aux critiques. Je suis en faveur des justifications. J'ai toujours fait de mon mieux pour donner des raisons et expliquer ce qui avait motivé la conclusion de la commission. Dans le règlement des griefs, par exemple, nos règles prévoient... Excusez-moi, je n'arrive pas à oublier que je ne fais plus partie de la commission... Je disais donc qu'il y a une disposition qui prévoit qu'il faut donner des raisons au cours de l'instruction des griefs. Les raisons sont énoncées; les décisions sont assez longues à prendre; les points de vue des parties sont exposés; en somme, je crois que c'est une très bonne façon de procéder. Les points de vue des parties sont exposés afin qu'elles aient le sentiment que leur point de vue a été pris en considération. Je crois que cela a une valeur thérapeutique. Si vous prenez une décision à l'encontre d'une personne, mais que vous exposez son point de vue, l'individu a alors l'impression que ses idées ont été considérées et que les faits ont été examinés. Cependant, exiger que des raisons soient données dans tous les cas peut créer des problèmes.

Mlle Scott: De plus, il faut aussi penser aux répercussions de cette disposition sur la charge de travail du tribunal. La Loi sur l'immigration, par exemple, stipule que la commission doit donner des raisons si l'une ou l'autre partie le demande. Chose qui se produit dans tous les cas d'appels de parrainage. En pratique, nous présentons les raisons pour environ 95 p. 100 des cas. C'est une charge énorme, mais je suis d'accord avec M. Finkelman pour dire que les raisons devraient être données. Il conviendrait peut-être de laisser la question ouverte... c'est-à-dire de ne pas préciser «raisons écrites», parce que vous pouvez parfois donner des raisons oralement.

M. Finkelman: Je crois qu'il faudrait dire que des raisons doivent être données dans tous les cas où elles sont demandées. C'est une protection, à mon avis, qui rendrait le projet faisable.

M. Kane: Permettez-moi de souligner que la proposition parle de «raisons écrites suffisantes». Dans un cas «suffisantes» peut être une page ou un paragraphe, mais dans un autre cas, cela peut être 25 ou 50 pages. Je veux dire qu'il n'existe pas de formule magique qui précise le nombre de pages, le nombre de paragraphes et les qualités qui rende une décision valable.

[Texte]

[Traduction]

• 1115

Mr. Solomon: On the definition of "adequate", adequate for whom? Adequate for the person writing the reasons or adequate for the person receiving them?

Mr. Kane: I would have thought the emphasis might be on the latter. I would think the real value in reasons has really been expressed in a way by Mr. Finkelman. You want to satisfy the party that the decision-maker has addressed his or her mind to the matter, and that the decision is a reflection of that whole exercise.

Mr. Finkelman: There is another ground for giving reasons. That is, the person giving the decision has to go through in his own mind the arguments in arriving at a conclusion, and he is not reaching a conclusion on the spur of the moment or on the state of his liver at any particular moment.

Miss Scott: It is a great safeguard for the proper functioning of a tribunal.

The Vice-Chairman: In your plans for the future, you said it is desirable to formalize the organization and to obtain funds. Who should fund the study group if your recommendations are accepted?

Miss Scott: I think ourselves. In other words, I would think it would be appropriate for the member agencies to effectively pay for annual reviews. One would charge, of course, for any conferences or study sessions and plow that money back in. The group would be self-sufficient.

Mr. Solomon: The basic funding then would have to come individually from our own estimates, from government sources in the first instance.

Mr. Kane: Could you ever envisage the training of members, and I am thinking now of new appointees to boards, as being obligatory, or do you see this as being a purely voluntary exercise?

Miss Scott: I think it could be made obligatory.

Mr. Finkelman: Each agency has to train its own members. That is fundamental in the operation of any agency. Any new member who comes on must be trained either by the chairman or by someone else, by the agency itself, in order to make it possible for him to catch up on what has gone on over the years before, what the policies are, and so on and so forth. So there is an internal training process that must go on unless the thing is done in a most haphazard fashion, and I do not think that is the situation with any agency that has any status in the community at all.

Whether people should be required by law or by directive to attend conferences is a different story. I think it depends very largely on the agency. For instance, decision-writing. How do you write a decision? How do you conduct yourself in an adversary hearing? What are the principles of what is known as natural justice which must be observed? Are you an activist in examining a person who appears before a tribunal, or do you sit back and let the parties make their case, and just ask questions occasionally? I think the same thing is true of a judge on the bench. Some judges are activists and take over the cross-examination of the witnesses from the very outset;

M. Solomon: En ce qui a trait à la définition de «valable»... valable pour qui? Valable pour la personne qui présente la justification ou pour la personne qui la reçoit?

M. Kane: Il me semble que c'est plutôt cette dernière. Je crois que M. Finkelman a exprimé d'une certaine façon la valeur réelle de la justification. Il s'agit de prouver à une partie que le décideur s'est penché sur la question et sa décision démontre toute la réflexion à laquelle il s'est livré.

M. Finkelman: Il y a une autre raison de donner les motifs d'une décision. Cela permet au décideur de repasser dans son esprit tous les arguments qu'il a considérés pour en arriver à la conclusion, et de vérifier si cette conclusion n'est pas le résultat d'une inspiration passagère ou de l'état de sa vésicule biliaire à un moment particulier.

Mlle Scott: C'est une garantie pour la bonne marche des activités d'un tribunal.

Le vice-président: Dans l'exposé de vos plans d'avenir, vous avez dit qu'il serait souhaitable de rendre l'organisation officielle et d'obtenir des fonds. Qui financerait le groupe d'études si vos recommandations étaient acceptées?

Mlle Scott: Nous-mêmes, je crois. C'est-à-dire que je pense qu'il convient que les organismes membres assument les coûts des révisions annuelles. L'organisme qui tiendrait un colloque ou une séance d'étude se ferait payer puis verserait cet argent dans le fonds. Le groupe serait auto-suffisant.

M. Solomon: Le financement initial proviendrait alors de nos propres budgets donc de sources gouvernementales.

M. Kane: Avez-vous jamais envisagé une formation obligatoire pour les membres, et je pense ici à ceux qui viennent d'être nommés à des commissions, ou croyez-vous que cela doit être purement facultatif?

Mlle Scott: Je crois que cela pourrait être rendu obligatoire.

M. Finkelman: Chaque organisme doit assurer la formation de ses propres membres; C'est une des tâches fondamentales. Tout nouveau membre doit être formé par le président ou par une autre personne, enfin par l'organisme, afin qu'il sache ce qui s'est passé au cours des années précédentes, qu'il connaisse les politiques, et ainsi de suite. La formation interne doit donc se poursuivre, à moins qu'elle ne soit laissée au hasard et je ne crois pas que ce soit le cas dans un organisme qui a sa place dans la société.

De là, à dire si les gens seront obligés par la loi ou par une directive de participer à des colloques, c'est une autre affaire. Je crois que c'est une décision qui doit être prise surtout par l'organisme. Par exemple, dans le cas d'une décision. Comment rédigez-vous un rapport au sujet d'une décision? Quels sont les principes d'impartialité et de loyauté qui doivent être observés? Prenez-vous une part active à l'interrogatoire d'une personne comparaisant devant un tribunal ou vous contentez-vous d'écouter les parties exposer leur cas et de poser quelques questions à l'occasion? Je crois que la même chose s'applique au juge qui siège au tribunal. Certains juges mènent le contre-

[Text]

some people sit back and will not ask questions until all the evidence is in.

I think exposure to certain fundamental principles that a member of the board should observe is very important, and it is usually done by the agency itself. The conferences held under the auspices of these organizations that were mentioned earlier by Miss Scott have helped in that respect. There have been sessions on decision-writing, there have been sessions on natural justice. The judges of the Federal Court have been in to explain how they look at things and what people must observe in order to make sure they are not running contrary to fundamental principles. All those things are of great value.

• 1120

Miss Scott: I do not see making training by conference or the group obligatory. On the other hand, I think that members of agencies should be encouraged and they might even get points for their interests in advancing their knowledge. But I agree with Mr. Finkelman that it is part of a chairman's duties to train his own members.

Mr. Finkelman: The study group itself has made, I think, a very valuable contribution in that respect, because we have met together now for some years and at every meeting some member of a tribunal will bring up some point that is troubling him. It does not mean that he is bound by anything that is said in the study group, but will learn a good deal about what others are doing. It is much the same as attending conferences. I have always found in my field that I encourage my colleagues to attend conferences of labour relations people right across Canada and the United States because you pick up points. I do not care how long a person has been on tribunal, by attending conferences I have learned, even after my retirement, of things that never crossed my mind when I was actually serving as chairman. I think there should be encouragement to attend conferences which are germane to the operation that you conduct, and attendance at meetings of the study group. At the present moment it is confined usually to senior people, one person or two from each agency. There might be some way found in which we could have training seminars, or meetings at which a particular problem is explored and you get a variety of views that may change your approach to a problem because you have heard of the experience of someone else that may be valuable for your particular agency.

The Vice-Chairman: I was just wondering, as a final question, whether thought was ever given to perhaps having members of Parliament sit in on some of the meetings of your study group.

Mr. Finkelman: I would be inclined to say no, because our experience on a study group has been that people have been able to let down their hair and talk freely and I am afraid that the presence of outsiders might inhibit members in attendance from exposing their faults, their weaknesses. I think the study group as it is organized at present permits people to come in

[Translation]

interrogatoire des témoins depuis le début, et d'autres ne disent mot et ne posent des questions qu'une fois la preuve faite.

Je crois qu'il est très important que les membres d'une commission soient mis au courant de certains principes fondamentaux qu'ils doivent observer; c'est habituellement l'organisme qui s'en charge. Les colloques organisés sous les auspices de ces organismes, et auxquels M^{lle} Scott a fait allusion tout à l'heure, ont contribué à cette formation. Il y a eu des séances sur la rédaction des jugements des séances les principes d'impartialité et de loyauté. Les juges de la Cour fédérale sont venus expliquer la façon dont ils considéraient les choses et les règles qu'il faut observer pour ne pas enfreindre les principes fondamentaux. Tout cela est d'une grande importance.

Mlle Scott: Je ne suis pas en faveur de la formation obligatoire, qu'il s'agisse de conférences ou de groupes d'études. Par ailleurs, je crois qu'il faut encourager les membres des divers organismes à perfectionner leurs connaissances, et même leur attribuer des points s'ils le font. Mais je suis d'accord avec M. Finkelman lorsqu'il dit que la formation des membres fait partie des fonctions d'un président.

M. Finkelman: Selon moi, le groupe d'études lui-même a fait, à cet égard, une contribution très valable, car depuis quelques années, nous nous réunissons régulièrement et chaque fois, l'un des membres d'un tribunal soulève quelque point qui l'embarrasse. Certes, il n'est aucunement lié par une déclaration quelconque de l'un de ses collègues, mais du moins il apprend beaucoup au sujet de ce que font les autres. Assister à des conférences produit des résultats équivalents. Quant à moi, j'ai toujours encouragé mes collègues à assister aux conférences des spécialistes en relations de travail, tant au Canada qu'aux États-Unis, car c'est un bon moyen d'éclairer sa lanterne. Je me soucie fort peu de savoir depuis quand quelqu'un fait partie d'un tribunal. Pour ma part, même depuis que j'ai pris ma retraite, j'ai appris à des conférences une foule de choses qui ne m'avaient pas traversé l'esprit à l'époque où j'étais président. C'est pourquoi j'estime qu'il faut encourager les gens à assister aux conférences portant sur l'exploitation dont ils sont chargés et à participer aux assemblées du groupe d'études. À l'heure actuelle, ce privilège est réservé aux cadres supérieurs, c'est-à-dire à une ou deux personnes dans chaque organisme. On pourrait trouver le moyen d'organiser des séminaires de formation ou des réunions au cours desquelles un problème donné serait exploré et où seraient étudiés divers points de vue pouvant modifier votre approche de certaines questions, car l'expérience des autres peut s'appliquer à votre cas.

Le vice-président: Je me demandais seulement, pour finir, si on n'avait jamais songé à inviter les députés à participer à certaines séances de votre groupe d'études.

M. Finkelman: J'incline à penser que ce ne serait pas une bonne chose. D'après notre expérience d'un groupe d'études, les gens qui en font partie ont pu, jusqu'ici, se faire des confidences et s'exprimer librement. Or je crains que la présence d'étrangers n'empêche les membres présents d'exposer leurs erreurs ou leurs faiblesses. Tel qu'il est organisé actuelle-

[Texte]

and say, Look, this is what I did, did I do right or did I not do right? Is this the best way to handle the thing? There is a certain intimacy about the way that organization operates which permits people to speak freely, and they might not be prepared to speak freely if they were observers from outside.

The Vice-Chairman: Do you have any concluding comments that you would like to make, Miss Scott?

Miss Scott: I think we have pretty well covered our conclusions to date. I will certainly stand by if there is any further assistance required.

The Vice-Chairman: I would like to thank you for your appearance here today. I would also like to congratulate you for the initiative that you and the other members of your study group have shown. I gather this is a voluntary type of thing that is done on your own time.

Miss Scott: Entirely.

The Vice-Chairman: I think it is a very worthy initiative as can be seen from the kind of work that you have done, which is described in your letter and which you described here today.

You came towards the end of our hearings, and though we are actually in the final stages of putting our report together, that is not necessarily a drawback because your comments are fresh and may stand a better chance of being reflected in our final report than some of the people we met in August or in early September.

Thank you again and we shall be in touch with you if we have any further questions.

I would like to order that we append the letter from Miss Scott to the committee proceedings.

• 1125

Some hon. Members: Agreed.

Miss Scott: Thank you. We look forward to receiving your report.

The Vice-Chairman: The meeting is adjourned.

[Traduction]

ment, le groupe d'études permet aux membres de se présenter et de dire: «Voilà ce que j'ai fait. Est-ce bien ou pas? Est-ce là le meilleur moyen de régler cette affaire?» Il existe entre les membres de cet organisme une certaine familiarité, qui leur permet de discuter en toute liberté, et peut-être ne seraient-ils pas prêts à faire de même devant des observateurs de l'extérieur.

Le vice-président: Y a-t-il des commentaires que vous aimeriez faire en guise de conclusion?

Mlle Scott: Je crois qu'il n'y a pas grand-chose à ajouter. Mais si l'on a besoin de nouveau de ma collaboration, je serai là.

Le vice-président: Je tiens à vous remercier d'avoir assisté à notre réunion d'aujourd'hui. J'aimerais aussi vous féliciter pour l'esprit d'initiative dont vous et les autres membres de votre groupe d'études avez fait preuve. Si je comprends bien, il s'agit d'un travail bénévole dont vous vous acquittez pendant vos loisirs.

Mlle Scott: En effet.

Le vice-président: J'estime que c'est une initiative très valable, comme en témoigne le travail que vous avez accompli et que vous avez décrit dans votre lettre et au cours de la réunion d'aujourd'hui.

Nos audiences s'achèvent, et même si nous sommes parvenus à l'étape finale où il nous faut rassembler tous les éléments de notre rapport, ce n'est pas nécessairement un inconvénient, car vos remarques sont originales et sans doute ont-elles un meilleure chance de figurer dans notre rapport finale que celles de certaines personnes que nous avons rencontrées en août ou au début de septembre.

Merci encore et nous communiquerons avec vous si nous avons d'autres questions.

J'aimerais que la lettre de M^{lle} Scott soit annexée aux délibérations du comité.

Des voix: Adopté.

Mlle Scott: Merci. Nous attendons votre rapport avec impatience.

Le vice-président: La séance est ajournée.

APPENDIX "RR-11"

116 Lisgar Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0K1

September 8, 1980

Special Committee on
Regulatory Reform,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A6

Dear Sirs:

I was pleased to receive your letter of August 7, 1980, enclosing a copy of your very interesting "Discussion Paper" on Regulatory reform.

Although the Immigration Appeal Board is in no sense a regulatory tribunal—it is purely judicial—I am particularly interested in Part VI of your Discussion Paper, notably that part thereof which deals with Appointments and Procedure. This interest is not only in my capacity as Chairman of the Immigration Appeal Board, but also as Chairman of the Study Group of Administrative Tribunals which has itself made certain recommendations to COSO in respect to the appointment and evaluation of Governor in Council appointees.

I enclose herewith a copy of a letter which has been setn to the Chairman of all the "Independent and Advisory Bodies" listed in Appendix A, Category II to the Lambert Report. This letter is self-explanatory. I also enclose a copy of a letter sent to Mr. Gordon Smith, Associate Secretary to Cabinet, containing the Study Group's comments on Chapter 18 of the Lambert Report, which I trust will be of interest.

I would be happy to appear before your Committee, if desired.

Yours very truly,

Janet V. Scott
Chairman

116 Lisgar Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0K1

September, 1980

I am writing to inform you of the existence for some years now of an informal group consisting primarily of representatives of a group of federal administrative tribunals, which has named itself the Study Group on Administrative Tribunals. I have been the elected Chairman of the Study Group for the past two years. I would like to describe briefly the Group's history, its functions, and its plans for the future, and invite you to become now a regular participating member of the Study Group and to join with us in our functioning in the future. I should appreciate your advising me that you will join us in the manner I have suggested. If you have any questions

APPENDICE «RR-11»

116, rue Lisgar
Ottawa (Ontario)
K1A 0K1

le 8 septembre 1980

Comité spécial sur la réforme de la
réglementation
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Messieurs,

J'ai bien reçu votre lettre du 7 août 1980 et la copie de votre Document d'étude sur la Réforme de la réglementation qui m'a beaucoup intéressée et dont je vous remercie.

Bien que la Commission d'appel de l'Immigration, organisme purement judiciaire, ne soit nullement un tribunal de réglementation, je m'intéresse particulièrement à la Partie VI de votre Document d'étude, notamment à la section traitant des nominations et des procédures. Je m'y intéresse non seulement en ma capacité de présidente de la Commission d'appel de l'Immigration mais aussi parce que je préside le Groupe d'étude des tribunaux administratifs qui a fait certaines recommandations au Comité de hauts fonctionnaires à propos de l'évaluation des nominations faites par le Gouverneur en conseil.

Veuillez trouver ci-jointe la copie d'une lettre qui a été envoyée aux présidents de tous les «Organismes indépendants de décision et de consultation» énumérés dans la catégorie II de l'Annexe A du Rapport Lambert. Cette lettre se passe de commentaires. Je vous envoie la copie d'une lettre adressée à M. Gordon Smith, secrétaire associé du Cabinet, lui présentant les commentaires du Groupe d'étude sur le chapitre 18 du Rapport Lambert, qui devraient vous intéresser.

Je serai disposée à comparaître devant votre Comité si vous le souhaitez.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente
Janet V. Scott

116, rue Lisgar
Ottawa, Ontario
K1A 0K1

Le 8 septembre 1980

Je vous écris pour vous informer qu'il existe depuis quelques années déjà un groupe non officiel, composé essentiellement de représentants de tribunaux administratifs fédéraux administratifs. J'ai été élue présidente de ce groupe il y a deux ans. J'aimerais en exposer brièvement l'historique, les attributions ainsi que les projets d'avenir et je vous invite à y participer dès maintenant comme membre régulier et à vous joindre à nous dans l'accomplissement de nos tâches futures. Je vous saurais gré de m'avertir de votre participation de la manière que j'ai suggérée. Si vous avez des questions concernant notre groupe, il me fera plaisir d'y répondre.

respecting our group, I would be only too happy to answer them.

In late 1972, Mr. J. Finkelman, Q. C., the then Chairman of the Federal Public Service Staff Relations Board, proposed the formation of what was then called a Canadian Council of Administrative Tribunals, the membership of which would consist of selected members of the various Federal tribunals in the Ottawa area, together, in some cases, with senior members of the staff of such tribunals. The objective of such a council was to provide an opportunity for the members to meet from time to time to discuss matters of common interest, such as the organization of tribunals, boards, and commissions, the procedures followed by them, staffing, review by the Federal Court of the activities of such tribunals, boards, and commissions, and the discussion of and possible resolution of problems arising out of the operation of federal tribunals. It was also felt that the council could serve as a focal point for research into various aspects of administrative law and practice and indeed of stimulating research in these fields.

The formation of the council was actively supported by Mr. Gordon Robertson, the then clerk of the Privy Council, and he expressed a desire to be kept informed of the council's work on a regular basis.

The Council, which became known as the Study Group of Administrative Tribunals, held its first meeting in 1973 and membership in the Study Group consisted of representatives from the Canadian Transport Commission, the Immigration Appeal Board, the National Energy Board, the Public Service Commission, the Public Service Staff Relations Board, and the Tariff Board, with Mr. Finkelman acting as the Study Group's first chairman. Sometime after its formation, the Federal Law Reform Commission expressed interest and that Commission participated as an active member of the Study Group. The Study Group has met on a regular basis during the winter months since that time with the addition as members of such tribunals as the Canadian Pension Commission, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Privy Council Office, and others.

Over the last six or seven years, the Study Group has carried out a variety of functions. The Group has assisted the Federal Law Reform Commission with respect to the Commission's administrative law project. Its members have discussed on a frank and intimate basis a variety of problems which federal tribunals have encountered, both of an administrative and legal nature, and how they were solved. It has often been the case that a number of similar problems have occurred in the various tribunals and their resolution in one tribunal has assisted other tribunals in the successful resolution of their similar problems. Again, at the request of the Privy Council Office, an ad hoc committee of the Study Group was formed to review and suggest improvements upon the assessment process of federal Governor-in-Council appointees, which takes place on an annual basis. The ad hoc committee reviewed the assessment process and made a number of suggested changes to it to officials of the Privy Council Office which suggested changes were accepted almost in their entirety by the Privy Council Office.

A la fin de 1972, M^r J. Finkelman, c.r., qui était alors président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique fédérale, a proposé la formation de ce qui était alors appelé le Conseil canadien des tribunaux administratifs, un organisme composé de membres choisis parmi les différents tribunaux fédéraux de la région d'Ottawa et, dans certains cas, de membres de la direction du personnel de ces tribunaux. Ce conseil avait pour but de fournir aux membres l'occasion de se réunir de temps à autre pour discuter de questions d'intérêt commun, comme l'organisation des tribunaux et des commissions, les règles suivies par ceux-ci, la dotation en personnel, l'examen des activités de ces tribunaux et de ces commissions par la Cour fédérale et les solutions possibles aux problèmes posés par le fonctionnement des tribunaux fédéraux. Il a été également jugé que le conseil pouvait servir de foyer pour l'exécution de recherches sur les différents aspects de la pratique et du droit administratif et qu'il pouvait en effet stimuler la recherche dans ces domaines.

Monsieur Gordon Robertson, qui était alors greffier du Conseil privé, a appuyé activement la formation du conseil et demandé d'être informé régulièrement des activités de celui-ci.

Le conseil, qui était connu sous le nom de Groupe d'études des tribunaux administratifs, a tenu sa première assemblée en 1973 et il se composait de représentants de la Commission canadienne des transports, de la Commission d'appel de l'immigration, de l'Office national de l'énergie, de la Commission de la fonction publique du Canada, de la Commission des relations de travail dans la fonction publique et de la Commission du tarif. M^r Finkelman en a été le premier président. Quelque temps après la formation de ce groupe, la Commission de réforme du droit du Canada a manifesté de l'intérêt et participé activement au groupe d'études. Depuis, celui-ci s'est réuni régulièrement au cours de l'hiver avec des membres de divers tribunaux tels que la Commission canadienne des pensions, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Bureau du conseil privé et d'autres.

Au cours des six ou sept dernières années, le groupe d'études a rempli différentes fonctions. Il a aidé la Commission de réforme du droit du Canada dans son projet de droit administratif. Ses membres ont discuté d'une manière franche et discrète des différents problèmes que les tribunaux fédéraux ont rencontrés, sur le plan tant administratif que juridique, et de la façon dont ils ont été réglés. Il est souvent arrivé à différents tribunaux d'être saisis de problèmes semblables, et les solutions apportées par un tribunal ont aidé les autres tribunaux à résoudre les leurs. De plus, à la demande du Bureau du conseil privé, un comité spécial du groupe d'études a été créé pour qu'il examine la méthode d'évaluation annuelle des personnes nommées par le gouverneur en conseil du Canada et suggère des améliorations. Le comité spécial a examiné la méthode d'évaluation et proposé un certain nombre de modifications au Bureau du conseil privé, qui les a presque toutes acceptées.

Recently, the Law Reform Commission has asked to be relieved of its responsibilities in providing, in cooperation with the Privy Council Office and the Public Service Commission, an annual training seminar for members of administrative tribunals, and has asked that its function in this regard be assumed by the Study Group. Against this background, the Study Group now considers it desirable to "formalize" the organization so that it can gain official recognition and obtain funds to support its operation which it believes should be expanded in the future.

The Study Group's plans for the future include:

- (1) the training of members of administrative tribunals;
- (2) continuing education of tribunal members, including an annual training seminar along the lines of those held in 1978, 1979 and 1980 referred to earlier in this letter, and the carrying out of periodic training sessions from time to time;
- (3) providing a forum for discussion of problems common to federal tribunals, including those problems associated with classification criteria;
- (4) providing an organization for communicating with and advising the Government on management problems respecting tribunals, and explaining to the Government the wide variety of functions and responsibilities of the many diverse federal tribunals; and
- (5) availability for consultation respecting appointments to the various tribunals somewhat comparable to that now performed by the Canadian Bar Association with respect to the appointment of federal judges.

I would be very pleased to hear from you on this matter.

Yours very truly,

Janet V. Scott
Chairman

Récemment, la Commission de réforme du droit du Canada a demandé d'être déchargée de la responsabilité de tenir, en collaboration avec le Bureau du conseil privé et la Commission de la fonction publique, un séminaire annuel de formation à l'intention des membres des tribunaux administratifs pour que le groupe d'études assume cette fonction. À la lumière de ces faits, le groupe d'études juge maintenant désirable d'officialiser l'organisme afin de pouvoir jouir d'une reconnaissance officielle et d'obtenir de l'argent pour payer le coût de ses activités qui, à son avis, devraient être élargies dans l'avenir.

Les projets d'avenir du groupe d'études comprennent:

- 1) la formation des membres des tribunaux administratifs;
- 2) l'éducation permanente des membres des tribunaux, dont un séminaire annuel de formation tenu sur le modèle de ceux de 1978, de 1979 et de 1980 qui ont été mentionnés précédemment dans la présente lettre, ainsi que l'exécution d'un programme de formation, de temps à autre;
- 3) la tenue d'un débat ouvert pour la discussion de problèmes communs aux tribunaux fédéraux, dont les problèmes reliés aux normes de classement;
- 4) la création d'un organisme permettant de communiquer avec le gouvernement au sujet des problèmes de gestion relatifs aux tribunaux et de le conseiller, et d'expliquer à celui-ci les nombreuses attributions et responsabilités des différents tribunaux fédéraux; et
- 5) l'accessibilité à des consultations relatives aux nominations dans les différents tribunaux, qui ressemblent quelque peu à celles que donne maintenant l'Association du barreau canadien sur la nomination des juges fédéraux.

Je serais très heureuse d'entendre vos commentaires sur cette question.

Bien à vous,

Janet V. Scott
Président

APPENDIX "RR-12"

Consulting Staff Informal Meeting with The Canadian Advertising Advisory Board.

Ms. Priest: Gregory Kane, who is also a member of our staff has just returned.

I am at a bit of a disadvantage here: I am just reading your brief for the first time, I must confess.

Mr. Oliver: Would you like to read it through first? Take ten or fifteen minutes?

Ms. Priest: Why do you not, in order to put this on the record, give us some explanation of how your self-regulatory procedures work?

Mr. Oliver: Yes.

First of all, the Canadian Advertising Advisory Board is an all-industry body that represents advertisers and agencies and the media: it acts as their spokesman and representative on issues that involve the whole advertising process. Each of these associations has its own areas of concern and acts, for its own members. We get more involved in what we call areas of social and economic concern.

APPENDICE «RR-12»

Réunion non officielle entre les membres du personnel consultatif et le Bureau consultatif de la publicité au Canada.

M^{me} Priest: Gregory Kane, qui fait également partie de notre équipe, vient juste de revenir.

Je suis quelque peu désavantagée. J'avoue que c'est la première fois que je lis votre exposé.

M. Oliver: Désirez-vous d'abord le lire au complet? Voulez-vous prendre dix ou quinze minutes?

M^{me} Priest: Pour les fins du dossier, pourquoi ne nous donneriez-vous pas quelques explications sur vos méthodes d'auto-réglementation?

M. Oliver: Oui.

Premièrement, le Bureau consultatif de la publicité au Canada est un organisme entièrement consacré à l'industrie, qui représente les annonceurs, les agences et les médias: il est leur porte-parole et leur représentant à l'égard de problèmes concernant tout le processus de publicité. Chacune de ces associations a ses propres domaines d'intérêt et agit pour ses propres membres. Nous nous occupons davantage de ce que nous appelons les domaines d'intérêt social et économique.

APPENDIX "RR-13"

Tuesday, November 18, 1980

• 1100

[Texte]

The Chairman: Could we come to order?

We are continuing our reference regarding regulatory reform. Today we have with us the Canadian Advertising Advisory Board represented by its president, Mr. Oliver; Mr. Foss and Mr. McKerracher.

As I explained to you earlier, gentlemen, we have run into a real problem here. They have called 11 votes on us: they were supposed to have gone last night; we did not know when they would be coming on today, but it was decided this morning that they would be put on at 11 o'clock.

I think it is going to take about two hours, unfortunately. We have to be up there at about 11.05 to vote which means none of our regular sitting members will be there. I apologize to you. Had we had any notice, we would have been able to have told you before you got on the plane. One of the vicissitudes of politics—I am sorry.

We have your brief but it is very important for us to not only have that but also to receive from you any additional comments, plus to have the opportunity to test various ideas out on you: ideas in our preliminary discussion paper and ideas that we have learned through our hearing process today and through other submissions, and to be able to have an exchange of views with you.

Now, the one reason why I do not feel badly about not being able to be here is that our staff represents probably some of the most competent people in this whole area in Canada. They have worked extensively in the whole field of regulatory reform and, of course, have been the key aspect of our studies and research, directing it and guiding it, and in writing and things like that.

I regret not having the opportunity to be with you today and to deal with you personally on it, but if you have no objections, what we would like to do is to have the staff continue in the same way as they would if the members were here to receive your views and to exchange questions and answers with you.

Mr. R. Oliver (President, Canadian Advertising Board): I recognize the exigency of the moment and bow to circumstance.

The Chairman: Well, thank you very much, Mr. Oliver. I do want to thank you, too, for your submission to us, which contains a number of very important thoughts.

With that, what I would like to do is just introduce you to David Cook, our Clerk, Boud Richards one of our researchers, Margo Priest, who is going to be the chairperson for today, and Paul Rosen, who has been working extensively on this right down the beginning with us and is from the Library of

APPENDICE «RR-13»

Le mardi 18 novembre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous poursuivons notre examen de la réforme de la réglementation. Nous avons aujourd'hui avec nous le Bureau consultatif de la publicité au Canada représenté par son président, M. Oliver, ainsi que par MM. Foss et McKerracher.

Comme je vous l'ai expliqué précédemment, Messieurs, nous sommes dans une situation embarrassante. Ils nous ont convoqués pour voter à 11 h: ils étaient censés partir hier soir; nous ne savions pas à quel moment ils se présenteraient aujourd'hui, mais il a été décidé ce matin que le rendez-vous serait fixé à 11 h.

Malheureusement, je crois que cela va durer environ deux heures. Nous devons être là pour voter vers 11 h 05, ce qui signifie qu'aucun de nos membres qui siègent habituellement ne sera ici. Je vous présente mes excuses. Si nous avions été avisés, nous aurions pu vous avertir avant votre départ en avion. Il s'agit là de l'une des vicissitudes de la politique—je suis désolé.

Nous avons votre mémoire, mais il est très important pour nous non seulement d'avoir ce document, mais également d'obtenir de vous d'autres commentaires, d'avoir l'occasion de connaître votre opinion sur certaines idées figurant dans notre document de discussion préliminaire et sur certaines autres dont nous avons pris connaissance à l'audience d'aujourd'hui et dans d'autres mémoires, et de pouvoir échanger avec vous.

Je regrette de ne pouvoir être ici, mais je pars sans inquiétude, car je sais que notre personnel est probablement constitué de quelques-unes des personnes les plus compétentes en la matière, au Canada. Elles ont travaillé de façon approfondie dans tous les domaines de la réforme de la réglementation et, bien entendu, elles ont été l'élément essentiel de nos études et de nos recherches en dirigeant et en guidant celles-ci, en s'occupant de la rédaction et en faisant d'autres travaux semblables.

Je regrette de ne pouvoir être ici aujourd'hui et m'entretenir personnellement avec vous, mais si vous n'avez pas d'objections, nous aimerions que le personnel poursuive son travail de la même façon qu'il le ferait si les membres étaient ici pour prendre connaissance de vos vues et échanger avec vous.

M. R. Oliver (président du Bureau consultatif de la publicité au Canada): Je reconnais l'exigence de la situation et m'incline devant les circonstances.

Le président: Je vous remercie beaucoup, Monsieur Oliver. Je tiens également à vous remercier pour le mémoire que vous nous avez remis dans lequel figure un certain nombre de réflexions très importantes.

Sur ce, j'aimerais simplement vous présenter David Cook, notre greffier, Boud Richards, l'un de nos chercheurs, Margo Priest, qui agira comme présidente aujourd'hui, et Paul Rosen, employé de la bibliothèque du Parlement qui travaille avec nous de façon approfondie depuis le début. Leur compétence à

[Text]

Parliament. You will find them much more equipped to deal with the subject matter, probably, than even the members.

Thank you very much, and I apologize.

Mr. Oliver: Thank you. We will be in touch again, I am sure.

The Chairman: Thank you.

• 1105

As spokesman for the advertising process, one of our early obligations was to look at criticisms of advertising that seemed to have validity and say, "Well, let us try and clear those things up because there is no point in defending the indefensible". We felt that since our board was made up of all industry bodies, we should create a separate structure to administer the complaint-handling procedure. So we have the Advertising Standards Council—in Quebec *le Conseil des normes de la publicité*.

We now have six other regional councils, in Halifax, Winnipeg, Regina, Edmonton, Calgary, Vancouver. For the most part, they handle local concerns, which would probably be retail advertising. It has the advantage that they can move quickly and they know the people and they can point out on the phone, "Look, this does not conform to the code in such-and-such a way".

I think—and Keith and John can perhaps verify this—that around the world, at least in the advertising industry and in many government quarters, the Canadian system of self-regulation advertising is held in rather high regard, and I think there are several reasons for that.

First of all, and this applies to any advertising community—not any, but certainly to Canada and many others—we are a small community. Canada is a big country but the advertising industry, including the media and the other sides of the agency, is maybe 5,000 people in total. We know each other well; we can sometimes correct something just by a phone call; and we want to amend a code, sometimes even that has been done within a period of a week or two. If you go through a major revision, like the code of advertising standards, well then it is obviously necessary to go back to all the sponsoring bodies and get their concurrence, and that might take a long time.

But I think my friends share my view that, if you wanted to do in the United States the kind of things we do, it might take five years trying to get concurrence. In the meantime, the people you were dealing with five years ago have changed and you have to start all over. It is sort of an endless process.

Another general reason why it is easier to regulate advertising than some other things is because our product is so highly visible. If we prepare and publicize a code, committing ourselves to a certain standard of behaviour, and we do not live up there to, our defections are obviously in the public eye and we

[Translation]

l'égard de la question est peut-être encore plus grande que celle des membres.

Je vous remercie beaucoup et je m'excuse.

M. Oliver: Merci. Nous communiquerons de nouveau, j'en suis certain.

Le président: Merci.

En tant que porte-parole du secteur de la publicité, nous devons en premier lieu examiner les critiques dirigées contre la publicité, qui semblaient fondées, et essayer de clarifier la situation, car il ne sert à rien de défendre une cause indéfendable. Nous avons l'impression que puisque le Bureau était constitué uniquement de compagnies œuvrant dans la publicité, nous devons créer un organe distinct chargé de l'étude des plaintes. Au Québec, il y a donc le Conseil des normes de la publicité.

Il existe maintenant six autres conseils régionaux qui se trouvent à Halifax, à Winnipeg, à Regina, à Edmonton, à Calgary et à Vancouver. Ceux-ci s'occupent surtout d'affaires locales, probablement de la publicité relative au commerce de détail. Ce système a l'avantage de leur permettre d'intervenir rapidement et de connaître les personnes à qui ils peuvent téléphoner pour dire, par exemple: «Écoutez, cela n'est pas conforme au code pour telle ou telle raison».

Je crois que dans le monde entier,—Keith et John pourront me corriger si je me trompe—du moins dans l'industrie de la publicité et dans de nombreux milieux gouvernementaux, le système canadien d'auto-réglementation dans le domaine de la publicité est tenu en assez haute estime, et il y a plusieurs raisons à cela.

Premièrement, et cela s'applique à toute entreprise de publicité,—pas à toute, mais certainement à celles qui se trouvent au Canada et à de nombreuses autres—nous sommes un petit groupe. Le Canada est un grand pays, mais l'industrie de la publicité, y compris les organes de publicité et les agences, est composée peut-être de cinq mille personnes en tout. Nous nous connaissons bien; nous pouvons quelquefois corriger une situation par un simple appel téléphonique; il nous est même arrivé de modifier un code en une semaine ou deux. Si vous décidez de faire une révision en profondeur, comme celle du code des normes de la publicité, vous devrez alors, de toute évidence, vous adresser de nouveau à tous les organismes responsables du financement et obtenir leur approbation, ce qui pourrait prendre beaucoup de temps.

Toutefois, je crois que mes collègues pensent, comme moi, que si vous vouliez faire aux États-Unis le genre de choses que nous faisons ici, cela pourrait prendre cinq ans avant d'obtenir une approbation générale. Entre-temps, les personnes avec qui vous faisiez affaire cinq ans auparavant ont été remplacées et vous devez recommencer à neuf. C'est, en quelque sorte, un processus sans fin.

Une autre des raisons d'ordre général pour laquelle il est plus facile de réglementer la publicité que certains autres secteurs est que notre produit est très visible. Si nous rédigeons et rendons public un code, en nous engageant à observer certaines normes de conduite auxquelles nous ne nous confor-

[Texte]

can be very quickly called to account. And I suggest this both helps us and it helps the public interest as well.

The distinctive things about the Canadian system is that we involve the public in the process. When we were drawing up the broadcast code for advertising to children, after we got some rough outlines, I went to the Consumers' Association and asked them what their concerns were in this area. When the Ontario government came to us and was concerned about advertising for giant strawberries that would fill a cup, we brought together, again, the Consumers' Association, we brought together some horticulturalists, we brought together some agricultural representatives, we brought together the media, and within four meetings and two or three months, we had a code developed which everyone had agreed to.

I think that that participatory input is very important; and we continued the process so that, a code having been developed and publicized—and I will come back to that in a minute—we then include public representatives on the council—and most of them are nominees of the Consumers' Association. So that in every council, there are some people who represent the public and most of them represent an official organization.

Having developed a code with public input, the next step is to make the public aware of it; and here we have two real advantages. Advertising agencies volunteer their services, they correct advertisements—you will see one or two in the folder—and there is a new campaign being launched in the next month or two. So we go out and invite people to complain, which may seem a little odd but that is the function of the council, to find out what is troubling people about advertising and what we can do about it.

When the programs are created by an ad agency, which is responsible to us, of course, in its creation, media then donates space and time carrying the messages for free. So for a small amount of production money, which might run to \$40,000 or \$50,000, we can run an advertising campaign that would cost two, three or four million dollars if it were paid for.

So you have public participation; you have got public involvement; you have got public promotion; and finally, I think another very key issue, you must have some way of making the council's judgment stick. If all you can do is expel a member, that does not really affect the out-and-out con artist, and every body has his share of those; nor does it act as a restraint on the person who has created an ad in perfectly good taste, has checked it with his lawyers and it is legal, but people say, "Well, yes, but what people are seeing or hearing or reading is somewhat different from what you intended to say." We go by the general impression of an ad.

[Traduction]

mons pas, notre manquement sera évident pour le public et nous pourrions être rapidement appelés à rendre des comptes. Je prétends que nous, comme le grand public, bénéficions de cela.

Ce qui caractérise le système canadien est que nous faisons participer le public au processus. À l'époque où nous rédigeons le code de radio-télédiffusion de la publicité destinée aux enfants, après en avoir tracé les grandes lignes, je me suis rendu à l'Association des consommateurs et je lui ai demandé quelles étaient ses préoccupations en la matière. Lorsque des représentants du gouvernement de l'Ontario sont venus nous voir parce qu'ils étaient préoccupés par la publicité concernant les fraises géantes qui remplissaient une tasse, nous avons réuni de nouveau l'Association des consommateurs, des horticulteurs, des représentants agricoles, des représentants des médias, et deux à trois mois plus tard, après quatre rencontres, nous avons élaboré un code que tous avaient accepté.

Je crois que cette participation a été très importante; après avoir élaboré et rendu public le code—et je reviendrai là-dessus dans une minute—nous faisons alors participer des représentants publics au conseil—et la plupart de ceux-ci sont nommés par l'Association des consommateurs, de sorte que dans chaque conseil, certaines personnes représentent le public et la plupart, un organisme officiel.

Après avoir élaboré un code avec la participation du public, l'étape suivante est de lui faire prendre conscience de l'existence de celui-ci; ici, nous avons deux avantages réels. Les agences de publicité offrent leurs services de façon bénévole, elles corrigent la publicité—vous trouverez un ou deux exemples dans le dépliant—et une nouvelle campagne est lancée dans un mois ou deux. Nous invitons donc les gens à porter plainte, ce qui peut sembler un peu étrange, mais le conseil a justement pour rôle de demander aux gens ce qu'ils n'aiment pas dans la publicité et de voir ce que nous pouvons faire.

Lorsque les programmes sont créés par une agence publicitaire, qui doit évidemment répondre devant nous de sa création, les médias permettent alors la diffusion gratuite des messages. Donc, pour des coûts de production peu élevés, qui peuvent atteindre \$40 000 à \$50 000, nous pouvons mener une campagne publicitaire qui coûterait deux, trois ou quatre millions de dollars si elle devait être payée.

Vous bénéficiez donc de la participation du public, vous bénéficiez de son engagement, mais finalement, et je crois qu'il s'agit là d'une autre question essentielle, vous devez faire en sorte que la décision du conseil soit respectée. Si tout ce que vous pouvez faire est d'expulser un membre, cela ne nuit pas vraiment au parfait escroc, et ce genre d'individu se trouve partout; cette mesure n'est pas un obstacle non plus pour la personne qui a créé une annonce d'un bon goût parfait et qui l'a fait examiner par ses avocats qui l'ont jugée conforme à la loi, mais à qui les gens disent: «Bien, mais ce que les gens voient, entendent ou lisent est quelque peu différent de ce que vous vouliez exprimer». Nous nous fondons sur l'impression générale que dégage une annonce.

[Text]

• 1110

Now, that occasionally leads you into somewhat murky waters but we feel we are protected there by having a panel that represents advertisers, agency, media and the public, so you can sort those things out; and I guess if you believe in the democratic process and you believe in the jury process, then this system is not all that bad.

But if an advertiser, in good faith, says, "We do not agree with you; we are not going to accept it," then we notify media, and because media have endorsed the code, they do not accept the advertising. That may seem a little brutal; in point of fact, I think it is essential to have that kind of resort for the two areas I mentioned, and, in actual fact, it is almost never necessary with a national advertiser. I have been with the board and the council for about 12 years, and I can only recall about three instances when, with a national advertiser, that was necessary. I can think of less than two dozen in total, and some of those were ads that were placed from abroad and occasionally there were those who were really con artists advertising phony jogs up in the Yukon, and what you got was a list of addresses or something like that.

So I think those four elements have made the Canadian system effective. It is speedy if you compare it to the process of law. Occasionally, if it is an urgent case, we could have something corrected in 24 hours. Generally, it takes two of three weeks, because you have to allow correspondence to flow back and forth; and sometimes the time it takes mail to flow back and forth varies considerably in this nation of ours.

Our toughest area, really, is what we call trade disputes. We were set up, essentially, through the council in the consumer's interest and it is still true that 90 per cent of our complaints came from consumers; maybe 8 per cent come from business; maybe a competitor challenging somebody else's ad because of what they call comparative advertising techniques—maybe you are familiar with those—and there, both sides may bring their lawyers, and before they come to us, they are pretty sure that what they said has been very carefully checked and they are on solid ground.

So there we have a triple system, and I do not think we need to worry about how that works unless you want to pursue that with questions later.

I think we are also unique in another way. There are very few places where people can go to complain about government advertising. In the view of the government, the Queen can do no wrong, and I am not here to challenge that constitutional position; but we have had cases where one government has protested about another government's advertising, or the public has, and in two or three cases we have had the complaint sustained and the advertising has been changed. I do not think there is any other body that can handle that.

[Translation]

Il nous arrive parfois de nous aventurer sur un terrain glissant, mais nous estimons être protégés dans ce genre de situation par le fait que nous avons un comité qui représente les annonceurs, l'organisme, les médias et le public, ce qui nous permet de nous tirer d'affaire; j'imagine que si vous croyez à la démocratie et au mode de décision par jury, ce système ne peut pas vous paraître tout à fait mauvais.

Mais si un annonceur dit, en toute bonne foi: «Nous ne sommes pas d'accord avec vous; nous ne l'accepterons pas», nous avertissons les médias et ceux-ci refusent l'annonce parce qu'ils ont approuvé le code; cette mesure pourra sembler un peu draconienne. En fait, il est essentiel, je crois, que nous puissions avoir ce genre de recours dans les deux domaines que j'ai mentionnés, mais, en réalité, il n'est presque jamais nécessaire de l'utiliser avec les annonceurs nationaux. Je fais partie du Bureau et du conseil depuis une douzaine d'années et je ne me souviens que de trois cas environ où il a fallu utiliser ce recours contre un annonceur canadien. Je ne peux penser qu'à moins de vingt-quatre cas en tout et dans certains, les annonces provenaient de l'étranger et dans d'autres, il s'agissait d'escrocs qui annonçaient des emplois inexistantes au Yukon et qui publiaient une liste d'adresses ou quelque chose de semblable.

Je crois donc que c'est grâce à ces quatre éléments que le système canadien est efficace. Il est rapide en comparaison du système judiciaire. À l'occasion, si le cas est urgent, nous pouvons faire corriger une situation en vingt-quatre heures. En général, le délai est de deux à trois semaines à cause du temps nécessaire pour l'échange de la correspondance; et il arrive parfois dans notre pays que le courrier mette beaucoup de temps à se rendre.

En fait, le domaine qui nous cause le plus de problèmes est celui des litiges commerciaux. Nous avons été créés grâce au conseil surtout pour protéger les intérêts du consommateur, et il est encore vrai que 90 p. 100 des plaintes viennent des consommateurs; 8 p. 100 peut-être proviennent des entreprises: c'est le cas, par exemple, d'une personne qui conteste l'annonce de son concurrent à cause de ce qu'on appelle les techniques de publicité comparative—elles vous sont peut-être familières. Les deux parties pourront se présenter en compagnie de leur avocat, mais avant de venir, elles sont à peu près certaines de ce qu'elles disent parce qu'elles ont fait examiner soigneusement le contenu de l'annonce.

Nous avons donc un système à trois volets, et je ne crois pas que vous ayez à vous demander comment il fonctionne, à moins que vous ne vouliez nous poser des questions à ce sujet plus tard.

Je crois que nous jouons un rôle unique sur un autre plan également. Il y a très peu d'endroits où les gens peuvent s'adresser pour se plaindre de la publicité gouvernementale. D'après le gouvernement, la reine n'est pas responsable, et je ne suis pas ici pour contester cette position constitutionnelle. Toutefois, il est arrivé qu'un gouvernement, ou encore le public, a protesté contre la publicité faite par un autre gouvernement, et dans deux ou trois cas, la plainte a été admise et la

[Texte]

I think that is roughly who we are and how we work. We have got several of our codes here which are in the brief but I am sure you do not want to take time now to touch on those. But was that the kind of background you were looking for?

Ms. Priest: Yes, thank you.

The committee has been very interested in looking at alternatives to standard regulation and it strikes me that you have, first, a basis in ordinary law for deceptive and misleading advertising . . .

Mr. Oliver: Yes.

Ms. Priest: . . . which covers that, and then you do have some very strong clout in that the media cooperates. So I am wondering to what degree we could look at this as an example that could be transferred to other areas of activity.

Mr. Oliver: I guess that is a difficult question to answer because we are unique in several ways. I think we save the process of law a lot of money because some of the cases that come to us might be sustained in court but who can pursue every little retailer who has made a mistake in his price or done something like that. I think that maybe—and I will ask John and Keith if they can comment on this—maybe another way to look at it is to say, “Well can this process be expanded within the advertising sector itself”. The only lessons that I think can be applied to other groups—and John and Keith may have specifics on this—are that if you involve the business community in drawing up the regulations, you can be pretty sure that what you are going to come up with will be reasonable and practical. And if you involve the public, you are also going to be sure that you are dealing in a realistic way with genuine concerns. Thirdly, if there is some way that this body, instead of expelling its members—I am talking about another group outside of advertising—might publicize its findings so that the public is made aware of consistent misdemeanour on the part of someone, maybe that could be a fine thing.

Ms. Priest: Because, as you point out, you have a distinct advantage in that area.

• 1115

Mr. Oliver: Indeed we do; I quite agree. Maybe we are not so much an example to be followed as a somewhat distinct example of how self-regulation can work given certain circumstances.

But maybe I should ask both Keith and John, if I might, to amplify or disagree.

Mr. K. McKerracher (President, Institute of Canadian Advertising): It would seem to me that for self-regulation to be extended into any area, there are two essential criteria for it to work. First of all, the business affected must itself believe that regulation is necessary in the area under dispute: there has to be a will for regulation among the businesses, in the business

[Traduction]

publicité, modifiée. Je ne crois pas qu'il existe un autre organisme pouvant s'occuper de ce genre de problème.

C'est là, en gros, ce que nous sommes et ce que nous faisons. Notre mémoire contient quelques-uns de nos codes, mais je suis certain que vous ne voulez pas aborder ce sujet pour le moment. Mais était-ce bien le genre de renseignements que vous vouliez avoir?

Mad. Priest: Oui, je vous remercie.

Le comité a examiné avec grand intérêt les solutions de rechange aux méthodes habituelles de réglementation, et il me semble que vous vous appuyez d'abord sur le droit commun pour faire échec à la publicité mensongère et trompeuse . . .

M. Oliver: Oui.

Mme Priest: . . . ce qui règle la question; puis, vous jouissez d'un appui solide du fait que vous êtes assuré de la collaboration des médias. Je me demande donc dans quelle mesure cet exemple peut être appliqué à d'autres domaines d'activités.

M. Oliver: Je crois qu'il est difficile de répondre à cette question parce que notre organisation est unique sur plusieurs plans. Je pense que nous faisons épargner beaucoup d'argent au système judiciaire parce que même si dans certains des cas dont nous sommes saisis, il serait possible d'avoir gain de cause devant les tribunaux, qui peut se permettre de poursuivre chaque petit détaillant qui s'est trompé dans ses prix, par exemple. A mon avis, et je demanderai à John et à Keith s'ils ont des commentaires à ce sujet, une autre façon d'envisager la question serait peut-être de se demander si ce processus peut être étendu au sein même du domaine de la publicité. La seule leçon qui puisse être tirée et appliquée aux autres groupes, John et Keith ont peut-être des renseignements à ce sujet, est que si vous faites participer le monde des affaires à l'élaboration des règlements, vous êtes à peu près sûr d'en arriver à quelque chose de raisonnable et de pratique et si vous invitez le public, vous serez sûrs que vous traitez la question de façon réaliste et sincère. Troisièmement, si cet organisme, je parle d'un autre groupe étranger à la publicité, au lieu d'expulser ses membres, trouvait le moyen de publier ses conclusions de sorte que le public serait mis au courant de la mauvaise conduite constante de certaines personnes, ce serait peut-être une bonne chose.

Mme. Priest: Car, comme vous le signalez, vous avez un avantage particulier dans ce domaine.

M. Oliver: En fait, c'est exact. Je suis tout à fait d'accord. Nous ne sommes peut-être pas l'exemple à suivre mais un exemple quelque peu différent de ce que peut faire l'auto-réglementation dans certains cas.

Mais je voudrais demander à Keith et à John de poursuivre ou d'exprimer leur désaccord.

M. K. McKerracher (Président, Institut de la publicité canadienne): Il me semble que si l'auto-réglementation doit s'appliquer à un domaine quelconque, il faut deux critères essentiels. D'abord, la société en question doit elle-même croire en la nécessité de la réglementation dans le domaine en cause. Il faut que les sociétés soient convaincues de la nécessité de la

[Text]

community itself. The second criterion is the mere image of that, and that is that the public and the politicians have to believe that the business entity can be trusted to regulate itself. If those two things are present, then self-regulation can really work. That has to be the going in position.

Mr. Oliver: Well, not necessarily going in: you may have to obtain it. I know that in the first two years we were in operation, Mr. Basford used to kid me and say, "You are after my audience, you know"; and the Consumers' Association used to introduce me as the enemy at their meetings. But after two years, both the government and the Consumers' Association said, "We have become convinced that you people are genuine and that you can be effective." I think it is nice to start off with trust but sometimes you have to win it.

Mr. McKerracher: But you would never have existed at all if the business community had not given you the funding to win that trust.

Mr. Oliver: Oh, quite right.

Mr. McKerracher: I mean, there had to be the credibility from the business.

Mr. Oliver: Some trust somewhere, right.

Ms. Priest: Did your activities start out in reaction to some, shall we say, threat of regulation by the government or some interest in coming in and regulating?

Mr. Oliver: Well, yes and no.

Back when the board was first set up just as a board and the media were not members, there was concern that there seemed to be a lot of people who criticized advertising when, if you analysed what they were saying carefully, they were really concerned about the nature and directions of society, that advertising, because it mirrors society, reflects all those areas of concern and dissonance that are part of an unsure society or an emerging society.

So the first and only stated objective of the board in the early fifties was to become involved in public service advertising; but it did not have any funds, it did not have any structure, and after one rather successful effort the thing lapsed for some time until the early sixties when advertising criticisms were still mounting. And again the board was still there as a skeleton, and so they went to the various sectors of the industry and said, "Look, if people think that we are doing things the wrong way, why do we not agree on several criteria to help us do it the right way", and they developed their own code of advertising standards.

I would say that at that time, while there was a fair bit of public criticism of advertising, there was no intimation of any government regulations; but in the ensuing three or four years, it became apparent that if you did not have media as part of this process, and if you did not have some kind of funds and some kind of staff, it was going to be a pretty happenstance

[Translation]

réglementation au sein même de leur propre milieu. Le second critère n'est que la conséquence du premier, c'est-à-dire que le public et les politiciens doivent faire confiance au monde des affaires en ce qui concerne l'auto-réglementation. Si ces deux conditions sont réunies, l'auto-réglementation peut vraiment fonctionner. Il faut qu'il en soit ainsi.

M. Oliver: Pas nécessairement: vous pouvez devoir vous gagner cette confiance. Je me souviens qu'au cours de nos deux premières années d'exploitation, M. Basford avait l'habitude de me taquiner et de dire «Vous courez après mes interlocuteurs, vous savez»; et l'Association des consommateurs me présentait toujours comme leur ennemi à ses réunions. Cependant, deux ans plus tard, le gouvernement et l'Association des consommateurs ont avoué: «Nous avons fait la preuve que vous étiez sincères et que vous pouvez être efficaces.» Je crois que l'idéal est d'avoir la confiance des gens dès le début mais parfois, il faut se la gagner.

M. McKerracher: Mais vous n'auriez jamais vu le jour si le milieu des affaires ne vous avait pas financé pour gagner cette confiance.

M. Oliver: C'est vrai. C'est exact.

M. McKerracher: Je veux dire que le milieu des affaires devait prouver sa crédibilité.

M. Oliver: Oui, un certain climat de confiance devait s'établir.

Mme Priest: Vos activités ont-elles débuté comme une réaction, disons, à la menace d'une réglementation gouvernementale ou parce que vous étiez vraiment intéressés?

M. Oliver: Bien, oui et non.

Au début, lorsque le Bureau a été créé, à titre de bureau seulement, et que les médias n'en faisaient pas encore partie, on s'inquiétait du nombre de personnes qui critiquaient la publicité tandis que si vous analysiez bien ces critiques, vous vous rendiez compte qu'elles visaient la nature et les tendances de la société et que la publicité, miroir de la société, reflète tous les secteurs d'intérêt et de désaccord qui font partie d'une société qui se cherche ou qui émerge.

Au début des années cinquante, le Bureau s'est fixé comme premier et seul objectif de s'engager dans la publicité au service du public. Cependant, le Bureau n'avait pas de fonds et il n'était pas structuré de sorte qu'après avoir obtenu un certain succès, les choses ont ralenti pendant un moment jusqu'au début des années soixante tandis que les critiques continuaient bon train. Pendant ce temps, le Bureau réduit à un minimum de membres, s'est adressé aux divers secteurs de l'industrie à peu près en ces termes: «si les gens croient que nous n'agissons pas de la bonne façon, ne pourrions-nous pas nous entendre sur plusieurs critères qui nous aideraient à agir de la bonne façon?» Par la suite ils ont élaboré leur propre code des normes de la publicité.

Je dirais qu'à l'époque, lorsque la publicité était la cible de nombreuses critiques de la part du public, rien ne présageait la réglementation gouvernementale mais, au cours des trois ou quatre années suivantes, il devint clair que, sans la participation des médias à ce processus, sans les fonds et le personnel nécessaires, le projet serait hasardeux. Cependant, à la suite

[Texte]

kind of operation. And just by what may a series of happy coincidences, the Senate-House of Commons committee, the Croll-Basford committee as they called it, was set up and it was examining consumer problems and inflation; and it was quite apparent that many parliamentarians, many bureaucrats and many people in the consumer sector had a grossly exaggerated idea of the impact of advertising on inflationary costs. So the industry then said, "Really, if there is all this misunderstanding, it is time we pulled up our socks and began to act together." The media then became a party and at that time some funds were raised, and we began to issue the code, publicize the code, and run some ads on behalf of advertising.

• 1120

So, in that sense, in the third phase, you might say that there was certainly some threat of regulation; but it just happened and it was just a happy coincidence that we were already in the throes of re-organization and funding at the same time.

But, yes; undoubtedly there was an element of that which probably helped us get going.

Ms. Priest: You mentioned that the Canadian system was a subject of some envy.

Mr. Oliver: Yes.

Ms. Priest: Do other countries generally do this by regulation, by law?

Mr. J. Foss (President, Association of Canadian Advertisers): The U.K. is perhaps the main area where they have it developed perhaps even further than in Canada, but I think the rest of the western civilized world are not using it to the extent that we are in Canada. They are looking, to a degree, to Canada for some of the ideas. There is, as I mentioned just coming in here, a big conference being set up in Italy for self-discipline, but in the European community, they are beginning to do some of the things that are in full bloom here.

Ms. Priest: But do the other countries solve some of the problems that you deal with through government regulation instead of self-regulation?

Mr. Foss: Yes; yes.

Mr. Oliver: The United States has a national advertising review board which is an offshoot of the Better Business Bureau, which does the same thing, but the FTC will not let them use media as their enforcement arm. All they can do is report cases back to the FTC. But they too, as we do, get very good support from the business sector. Even when they do not like their judgment, they say: "Well, look, we believe in this process we have set up, so we will accept your judgment even though we do not agree with it". They often use a phrase which says: "For reasons of our own, we are discontinuing this campaign".

Yes, I think you would find that in Europe, there is legislation, because in those countries the broadcast sector, for

[Traduction]

d'une série d'heureuses coïncidences, le Comité du Sénat et de la Chambre des communes, appelé le Comité Croll-Basford, a été mis sur pied et son mandat a été d'étudier les problèmes des consommateurs ainsi que l'inflation. Il était évident que nombre de parlementaires, de bureaucrates et de gens du secteur de la consommation avaient une idée très exagérée de l'impact de la publicité sur les coûts inflationnistes. Les représentants de l'industrie ont donc dit: «si ce malentendu existe vraiment, il est temps de bouger et d'agir ensemble». Les médias se sont mis de la partie et, au même moment, des fonds ont été réunis et nous avons commencé à établir le code, à le publier et à passer des annonces vantant les bienfaits de la publicité.

Par conséquent, à cet égard, arrivés à la troisième étape, nous pouvons dire avec certitude qu'il existait une menace de réglementation mais le sort a voulu que nous nous trouvions déjà en train de nous réorganiser et de trouver des fonds en même temps.

Cependant, il ne fait aucun doute que la situation qui prévalait à ce moment-là nous a aidés à nous lancer.

Mme Priest: Vous avez dit que le système canadien faisait l'objet d'une certaine envie.

M. Oliver: Oui.

Mme Priest: Est-ce que d'autres pays font généralement ce travail conformément à une réglementation, à une loi?

M. J. Foss (président, Association canadienne des annonceurs): La Grande-Bretagne est peut-être le pays le plus avancé en ce sens, peut-être même plus que le Canada, mais je crois que le reste du monde occidental n'utilise pas ce système au même degré que nous le faisons au Canada. Jusqu'à un certain point, il se tourne vers le Canada pour certaines idées. Comme je l'ai mentionné à mon arrivée ici, l'Italie est en train de mettre sur pied un organisme d'auto-discipline mais, dans la communauté européenne, ils ne font que commencer à adopter des choses en vigueur ici depuis longtemps.

Mme Priest: Mais est-ce que d'autres pays règlent certains des problèmes que vous réglez au moyen de la réglementation gouvernementale plutôt qu'avec l'autoréglementation?

M. Foss: Oui; oui.

M. Oliver: Les États-Unis ont un *National Advertising Review Board* (Traduction: Conseil national d'examen de la publicité) découlant du Bureau d'éthique commerciale qui fait la même chose, mais la FTC ne leur permet pas d'utiliser les médias pour faire respecter les règlements. Tout ce qu'ils peuvent faire est de signaler les cas litigieux à la FTC. Cependant, comme nous, ils ont l'appui entier du milieu des affaires. Même lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec leurs décisions, ils disent: «Nous avons foi dans le processus que nous avons établi; nous acceptons donc votre décision même si nous ne sommes pas d'accord.» Ils utilisent souvent une phrase qui dit: «Pour des raisons personnelles, nous interrompons cette campagne.»

Oui, je crois que vous constaterez qu'en Europe, il existe des lois sur la publicité étant donné que dans ces pays le secteur de

[Text]

example, nearly always is owned by the government, run by the government.

I would say that England, as John said, was the leader, which, for a while, lagged behind us; but finally they took a quantum leap ahead. They looked at our system, they then added public representatives, added promotion; but they also introduced, with the government's concurrence, a levy on all advertising, government, retail and national, of one-tenth of one per cent, and that funds the advertising standards authority. This means that they can send a group of people into a county and study the ads in that community; whereas here, for the most part, we react to complaints which in turn are stimulated by ads.

I would share John's view that we are ahead of the United States but slightly behind England, but that until a couple of years ago, we were the leaders because we were the only people who had put public representatives on the council and we were the only body that actively promoted complaint response.

Mr. Foss: The Scandinavian countries have many regulations that are in law but which are being found now to be a constraint on business; but to get rid of a law is a very difficult process there as it is here. So they are looking at the self-regulatory or self-disciplinary processes because they have recognized the dynamics of something that can change with conditions.

In the marketing environment, things change very fast. The dynamics of the marketplace make some ideas totally redundant in perhaps a couple of years; then all of a sudden, there are new problems entirely. There is new technology, there are new activities that were never foreseen by the regulatory processes when they were established. But they cannot change as fast as with the self-regulatory system. As Bob Oliver said, in some cases we have even changed certain aspects within 24 hours and that allows you to be relevant at all times to what the real problems are.

Mr. Kane: In that area, I would like to come back to something you mentioned, Mr. Oliver, and that is that you invite the public to complain.

Mr. Oliver: Yes.

Mr. Kane: And I believe you said that you have actually carried on advertising campaigns to indicate to the public that that avenue is available.

Mr. Oliver: Yes.

Mr. Kane: I have to tell you, quite frankly, from a personal perspective that I cannot remember any of those ads, so I wonder if you could be more specific about where and when they appeared.

Mr. Oliver: There are some in our folder which I would be happy to leave with you.

[Translation]

la radio télédiffusion est presque toujours la propriété de l'État et qu'il est aussi administré par l'État.

Je dirais que l'Angleterre, comme l'a dit John, est en tête après avoir été derrière nous pendant un certain temps, mais elle a finalement fait un grand pas en avant. On y a étudié notre système, puis ajouté des représentants du public et de la publicité mais ils ont aussi prélevé, avec l'accord du gouvernement, un droit sur toute la publicité, fut-elle gouvernementale, privée ou nationale, d'un dixième d'un pour cent qui sert à financer l'organisme chargé des normes de la publicité. Cela signifie un groupe de personnes peut être désigné pour se rendre dans un comté pour y étudier les annonces publicitaires, tandis qu'ici, nous réagissons en général, aux plaintes suscitées par l'affichage.

Je partage l'opinion de John que nous sommes en avance sur les États-Unis mais légèrement derrière l'Angleterre, mais que, jusqu'à il y a environ deux ans, nous étions en tête parce que nous étions les seuls à avoir des représentants du public au Conseil et nous étions le seul organisme qui encourageait activement la réponse aux plaintes.

M. Foss: Les pays scandinaves ont de nombreux règlements mais qui actuellement s'avèrent être une entrave au commerce. Cependant, il est aussi difficile d'abroger une loi chez eux qu'ici. Ils sont donc en train d'étudier les processus d'autoréglementation ou d'autodiscipline parce qu'ils ont reconnu la dynamique des situations changeantes.

Dans le milieu de la commercialisation, les choses changent rapidement. La dynamique du marché fait que certaines idées deviennent entièrement superflues au bout de deux ans environ puis, soudain, les problèmes sont tout à fait nouveaux. On introduit une technologie et des activités nouvelles que l'on ne prévoyait absolument pas au moment où les processus de réglementation ont été mis sur pied. Ces derniers ne peuvent changer aussi rapidement en raison du système d'autoréglementation. Comme l'a fait remarquer Bob Oliver, dans certains cas, nous avons changé certains aspects du processus en 24 heures ce qui nous permet d'être pertinents en tout temps face aux vrais problèmes.

M. Kane: A ce sujet, je voudrais revenir à un point que vous avez mentionné, monsieur Oliver, c'est-à-dire au fait que vous invitiez le public à se plaindre.

M. Oliver: Oui.

M. Kane: Et il me semble que vous avez dit avoir fait des campagnes publicitaires pour informer le public qu'il lui était possible de présenter des plaintes.

M. Oliver: Oui.

M. Kane: J'avoue franchement que, personnellement, je ne me souviens pas d'avoir jamais vu ces annonces. Je me demande donc si vous pourriez nous préciser où et quand elles ont eu lieu.

M. Oliver: Nous en avons dans notre dépliant-réclame que je vous donnerai volontiers.

[Texte]

• 1125

In the last couple of years, because we have been under mounting pressures from many other things, we have not done the normal amount of advertising but we have just had an agency complete a campaign which is going to be introduced at our annual meeting next week, and it will cover both print and the broadcast medium. While it is true that we have done it, it has been on a sporadic basis; and we think it should be done much more regularly.

Incidentally, could I just finish off an earlier question of yours. Primarily because of the way, I think, that this and the U.K. system are working, South Africa, France and Australia are taking a look at it and are moving in this direction. France has a voluntary committee now working on this kind of thing.

Ms. Priest: Do you have a relationship with Consumer Affairs whereby someone there gets a complaint about advertising, which is not actually misleading, legally actionable advertising but which they feel is such that perhaps there may be something in the complaint, and passes it automatically to you? Has a new relationship developed there?

Mr. Oliver: We have even had them pass on complaints about government advertising to us.

Yes, we work closely on an informal basis, particularly because we are located in Ontario, although the Quebec group, I am sure, does it with the Quebec government. With Ottawa, I used to spend a week a month here.

We have a policy at the moment of keeping everything confidential. We found to our surprise, though, that sometimes consumers did not want their names revealed. Sometimes we asked their permission to because we were sure that the advertiser would want to make restriction, or at least an explanation. But we would discuss cases, in principle, and they would do the same with us, and for a long time, because of a campaign on Canadian unity, we have even had a private line to Ottawa.

Yes, we work very closely—in answer to your question—with Consumer Affairs.

Mr. Kane: I was a bit surprised that you did not talk about the relationship with an existing regulatory agency, and I am thinking of the CRTC, for example. I wonder if you could explain what your relationship is with a body like that?

Mr. Oliver: I am glad you raised that.

I guess our second code dealt specifically with that area. There was some concern about advertising directed at children; I think that if you were to look back to about 10 years ago, you would find that there were some things that were considered abuses. So again, we brought together the broadcasters, the advertisers and the consumer sector, and developed a broadcast code for advertising to children; and after operating for a year or so, we said to the broadcasters, "You know,

[Traduction]

Au cours des deux dernières années, en raison entre autres, des pressions grandissantes que nous avons subies, nous n'avons pas fait autant de publicité qu'à l'ordinaire mais, dernièrement, une de nos agences a mis au point une campagne qui sera présentée à notre assemblée annuelle de la semaine prochaine et elle portera sur les médias imprimés et télédiffusés. Bien que nous puissions affirmer l'avoir déjà fait, cela n'est arrivé qu'à intervalles irréguliers, mais nous estimons qu'il faut le faire beaucoup plus souvent.

Au fait, est-ce que je peux répondre à l'une de vos premières questions? D'abord, il me semble qu'en raison de la façon dont fonctionnent notre système et celui de la Grande-Bretagne, des pays comme l'Afrique du Sud, la France et l'Australie s'y intéressent vivement et s'approprient à les adopter. La France a un comité volontaire qui s'occupe de ce genre de choses.

Le président suppléant (Mme Priest): Connaissez-vous, au ministère de la Consommation, des gens qui vous passeraient automatiquement une plainte au sujet de la publicité, même si cette dernière, sans être nécessairement trompeuse et sans constituer une cause en justice laisse quand même planer un doute? Avez-vous ce genre de relations avec ce ministère?

M. Oliver: Ce ministère nous a même passé des plaintes au sujet de la publicité gouvernementale.

Oui, nous travaillons très étroitement avec eux, de façon informelle, particulièrement parce que nous sommes situés en Ontario, bien que je suis sûr que le groupe du Québec fait la même chose avec le gouvernement du Québec. En ce qui concerne Ottawa, j'avais l'habitude d'y passer une semaine par mois.

Actuellement, nous devons suivre la politique de la confidentialité. A notre grande surprise, nous avons découvert que souvent, les consommateurs ne veulent pas que leur nom soit publié. Parfois, nous avons dû leur demander la permission de dévoiler leur nom parce que nous étions certains que le publicitaire allait leur faire des restitutions ou, au moins leur donner des explications. Nous avons eu des discussions sur des questions de principe avec eux et, pendant longtemps, en raison d'une campagne sur l'Unité canadienne, nous avions même une ligne privée vers Ottawa.

En réponse à votre question, oui, nous travaillons étroitement avec le ministère de la Consommation.

M. Kane: J'ai été très surpris que vous n'ayez pas mentionné des liens avec un organisme de réglementation établi. Je pense au C.R.T.C. par exemple. Pourriez-vous nous expliquer quelle sont vos relations avec un organisme de ce genre?

M. Oliver: Je suis heureux que vous souleviez cette question.

Notre second code portait sur ce domaine en particulier. De nombreuses inquiétudes ont été exprimées au sujet de la publicité adressée aux enfants. Si vous revenez environ 10 ans en arrière, j'estime qu'il y avait des raisons de considérer certaines choses comme abusives. Encore une fois, nous avons réuni les secteurs de la radio et de la télévision, de la publicité et des consommateurs et nous avons élaboré un code de radio-télédiffusion adressée aux enfants et, après un an ou

[Text]

the real way to make this work is to make clearance mandatory", and they agreed with that. Some six months later, the CRTC stipulated that stations must conform to the broadcast code for advertising to children and conforming to that code meant that the commercials the station wanted to accept must carry our approval number on them before they could accept them.

The committee meets every two weeks; the staff look at storyboards and scripts; I would say that about 20 per cent of those are changed, and we still reject finished commercials at the level of about 10 per cent. Now, some of those can be saved by some editing and additions when they have been used and produced in the States.

That system works extremely well. The CRTC sits in as a member and the CBC sits in as an observer—we invited them, too.

When a problem developed with the advertising on television of feminine sanitary protection products, we went through the same process; and again, those ads are submitted in storyboard first but no approval number is given until the council, which includes public representatives, has seen the finished commercial.

So there are very close relationships with the CRTC and I am glad you raised that issue.

Mr. Kane: It would seem to me that one of the values of self-regulation might be that you could eliminate government participation completely, and I am thinking of both departments and agencies such as the CRTC. Do you envisage in the future the possibility that the CRTC would not be involved at all in any of these activities?

Mr. Oliver: There are three areas: one is programming. I have a horrendous recoil when it comes to us getting involved in anything to do with programming. I think the whole idea is appalling and horrendous and I would have nothing to do with it. I am sure my industry, which involves a lot of media people, would feel exactly the same.

Mr. Kane: You are not looking for an appointment to the CRTC, then?

Mr. Oliver: I would certainly have some problems, unless they put me on a special committee.

There are a couple of other areas where you have raised an interesting point. I am not opposed, nor is my industry, to legislation that makes sense, or regulations that make sense, and I think the public has been very well served by the clearance of food and drug advertising through the Department of Consumer and Corporate Affairs and the Department of Health and Welfare and the CRTC. Now, in England, the body that is our equivalent does that, but what they have is a special panel of doctors with nutritionists or cosmeticians or whatever, depending upon what they happen to be examining;

[Translation]

deux, nous avons dit aux radiodiffuseurs que le seul moyen de respecter ce code était d'exiger une approbation obligatoire et ils ont été d'accord. Six mois après, le C.R.T.C. a stipulé que les chaînes devaient se conformer au code de radiotélévision en ce qui concerne la publicité à l'intention des enfants et que la conformité à ce code signifiait que les annonces publicitaires que les chaînes étaient prêtes à diffuser devaient porter notre numéro d'approbation avant présentation.

Le Comité se réunit toutes les deux semaines; le personnel étudie les esquisses de scénario et les textes. J'estime que dans environ 20 p. 100 des cas, il faut leur apporter des changements et, de plus, nous rejetons encore près de 10 p. 100 des produits finis. Cependant, certaines annonces sont épargnées après corrections ou additions lorsqu'elles ont été utilisées et produites aux États-Unis.

Ce système fonctionne parfaitement bien. Le C.R.T.C. assiste aux réunions à titre de membre et la Société Radio-Canada à titre d'observateur, car nous invitons aussi cette dernière.

Lorsque des problèmes ont surgi concernant la publicité de produits d'hygiène féminine, nous avons agi de la même façon que ce que je viens de décrire. Là encore, ces annonces sont présentées d'abord sous forme d'esquisse de scénario mais aucun numéro d'approbation n'est donné tant que le Conseil, qui comprend des représentants du public, n'a vu le produit fini.

Il y a donc une communication étroite avec le C.R.T.C. et je suis heureux que vous ayez posé cette question.

M. Kane: Il me semble qu'un des avantages de l'auto-réglementation pourrait être l'élimination éventuelle de la participation gouvernementale, je veux dire les ministères et les organismes comme le C.R.T.C. À l'avenir, envisagez-vous la possibilité que le C.R.T.C. n'ait absolument rien à voir avec ces activités?

M. Oliver: Il y a trois secteurs en cause dont l'un est la programmation. Je suis horrifié à l'idée d'être engagé dans quoi que ce soit qui touche la programmation. J'estime que l'idée même de la programmation est épouvantable et horrible et je ne veux pas en entendre parler. Je suis convaincu que le milieu de la publicité, dont je fais partie, et qui comprend un grand nombre de publicitaires, pense exactement de la même façon.

M. Kane: Vous ne cherchez donc pas une nomination au C.R.T.C.?

M. Oliver: J'aurais sûrement des problèmes à moins d'être nommé à un comité spécial.

Vous avez soulevé un point intéressant sur une ou deux autres questions. Je ne m'oppose pas, ni le milieu dont je fais partie, aux lois et règlements qui sont logiques et j'estime que le public a été bien servi grâce à la surveillance que les ministères Consommation et Corporations et Santé et Bien-être ainsi que le C.R.T.C. ont exercée sur les aliments et drogues. Pour revenir à l'Angleterre, c'est un organisme équivalent au nôtre qui accomplit ce travail. Cependant, il comprend également d'un groupe spécial de médecins aidés de spécialistes en diététique ou en cosmétologie ou autres, selon le

[Texte]

and I think—I am giving you a very prejudiced point of view—I would think that it is probably true to say that our industry body could do that with a lot fewer bodies and a lot less expense. But I certainly would defend the kind of job that has been done in the public interest by those regulators.

• 1130

I have been concerned because sometimes advertisers, I think with justification, have complained to me that the bureaucrat involved was going beyond the regulations and getting into personal points of view. I can remember once an advertisement for milk being rejected, and the agency was quite upset because it was talking about milk being a diabetic food. I happened to be in Ottawa and I went to see them, and I found that there were really only two lines in there that they objected to; and I could see why they objected and I felt they could be changed. And, perhaps at my urging, they went back and changed those and got an approval. But if I had not intervened, the ad would not have run.

I have been exploring in a very informal way with the government the possibility of defining more precisely what are the areas, such as health, safety and nutritional claims. But when it comes to marketing terminology and practices, why not leave that to a body like ours, or even, in the other areas, why not use our council as an appeal body?

I think one of the problems with bureaucratic decision-making is when someone has been there for 10 or 20 years and believes quite sincerely that he has all the answers and is not prepared to give reasons for his judgment—and I think that perhaps you would like to pick up on that, Keith, because you mentioned it earlier.

Mr. McKerracher: Before I do, I would like to just make another comment about your question about whether self-regulation could eventually move government right out of the area.

I must tell you, first of all, that none of us here on this side necessarily agree with each other because we represent different segments of the industry. I just want to make sure that you understand that my segment of the industry, the Institute of Canadian Advertising, represents the advertising agencies of the country, the people that create and place the advertising. So sometimes our interests may be slightly different, although we are supporters, with the advertisers and the broadcasters and so forth, of the CAAB.

It seems to me that government can have a role in the self-regulatory process and that has got to be a very careful role. If the government has a role, it sort of assures the public that the system is being run fairly. But the government cannot have a veto role in the system, otherwise you are absolutely discounting the value of self-regulation. So that is a very delicate kind of thing, as I see it, to have a government input without veto; government input for credibility purposes of the self-regulatory process.

[Traduction]

cas à l'étude. J'avoue, mais il s'agit d'un point de vue très personnel, qu'il est plausible de dire que notre organisation peut faire la même chose avec moins d'organismes et à bien moindre coût. Cela ne m'empêche pas d'apprécier le genre de travail que ces artisans de la réglementation ont accompli dans l'intérêt du public.

J'ai aussi été parfois inquiet lorsque certains publicitaires se sont plaints, non sans raison, du fait que le fonctionnaire responsable allait au-delà de la réglementation et y ajoutait son point de vue personnel. Je me souviens du jour où une annonce sur le lait avait été refusée et l'agence était très contrariée parce qu'il y était mentionné que le lait était un aliment pour diabétiques. J'étais à Ottawa ce jour-là et je suis allé les voir. J'ai constaté qu'il n'y avait vraiment que deux lignes qu'ils n'approuvaient pas. J'ai compris leur point de vue et j'ai pensé qu'il était possible de modifier ces lignes. L'agence a donc repris son texte, peut-être à ma suggestion, et l'a modifié puis obtenu l'approbation qu'elle voulait. Sans mon intervention, il n'y aurait pas eu d'annonce.

De façon très informelle, j'ai étudié, de concert avec le gouvernement, la possibilité de définir avec plus de précision, les plaintes pouvant porter sur la santé, la sécurité et l'alimentation. Toutefois, lorsqu'il s'agit de terminologie et de pratiques de commercialisation, pourquoi ne pas laisser ces questions à un organisme comme le nôtre ou, dans d'autres cas, pourquoi ne pas en appeler à notre Conseil?

Il me semble que l'un des problèmes découle des prises de décisions de fonctionnaires en place depuis 10 ou 20 ans et qui estiment détenir toutes les réponses. Vous voulez peut-être ajouter à ceci, Keith, étant donné que vous en avez parlé plus tôt?

M. McKerracher: Je voudrais d'abord faire une autre remarque sur votre question à savoir si l'auto-réglementation pourrait éventuellement dégager le gouvernement de ce domaine.

En premier lieu, je dois vous avertir que, de notre côté nous ne sommes pas tous nécessairement d'accord entre nous car nous représentons des secteurs différents du milieu de la publicité. Je veux simplement m'assurer que vous comprenez que l'élément qui me touche, l'Institut de la publicité canadienne, représente les agences publicitaires du pays, celles qui créent et vendent la publicité. Par conséquent, nos intérêts peuvent parfois différer légèrement bien que, de concert avec les publicitaires, les télédiffuseurs, etc., nous appuyions le B.C.P.C.

Il me semble que le gouvernement peut jouer un rôle dans le processus de l'auto-réglementation et que ce rôle est très délicat. Si le gouvernement avait un rôle à jouer, cela assurerait le public que le système fonctionne de manière équitable. Toutefois, le gouvernement ne peut avoir un droit de veto dans le système car autrement, vous annulez complètement la valeur de l'auto-réglementation. Il s'agit donc d'après moi, d'une question très délicate lorsque le gouvernement a un droit

[Text]

But I wanted to make a separate statement on behalf of the advertising agency business concerning the way in which regulations are actually enacted in the face-to-face contact that advertising agencies have with the regulatory bodies, and the single largest defect in the present system that we see is that we must deal with individuals who interpret what they think their job is.

These individuals give individual interpretations of the regulations, as they see them. They invariably give their interpretation verbally and there is no necessity for them to refer to precedent or other kinds of decisions that have been made; therefore, this leads to great unevenness of interpretation. It all depends upon whom you see as to what regulatory decision you get. Actually, word gets around in the industry that, if you are writing on this kind of thing, you should try to see Mr. B or Miss C, but by all means, avoid Mr. D—that kind of thing. I am not being facetious; I mean, those kinds of things do occur.

Because there is no necessity to adhere to precedent, the advertising agency, the maker of advertising, is never sure of where it stands with regard to the creation of some advertising; and this leads to some very, very dangerous problems within the present regulatory system.

• 1135

First of all, unevenness of interpretation is built into the system because you have changes in personnel all the time, and whenever there are changes in personnel you can almost be assured that there will be changes in the way the regulations are judged; and that is because people are human beings; they just do not do all their homework and find out the whole body of information. And besides, the whole body of information preceding them is verbal. Where can they go? There are no hearings; there is no transcript; this kind of thing.

We want cases in point—I hear from my members constantly of unevenness. For example, a grower was denied the use of a phrase in a commercial that he was making that had been used for the previous eight years in other commercials. The person that made the judgment did not know that that phrase had been in use at all; and then, after the commitment had been made that the phrase was to be disallowed, refused to consider the fact that it had been used for eight years just because of, I guess, stickiness. You know: “Well, I have made the decision; I am sorry. That is just the way I feel and I have the responsibility”.

The dangerous aspect of this is that there is no appeal system, no effective appeal system, from such decisions. I mean, you cannot go back and say, “Here is a piece of paper, and this is the decision that has been rendered. It is unfair”. That is the physical problem with the lack of an appeal system.

But more importantly, there is a terrible fear throughout the industry of sanctions, future sanctions, if you cross somebody by trying to appeal a decision that has been made. And these

[Translation]

de veto sans autre rôle à jouer, rôle qui servirait à des fins de crédibilité dans le processus d'auto-réglementation.

Je voudrais aussi faire une déclaration séparée, au nom du milieu des agences de publicité, à propos de la façon dont les règlements sont appliqués lors des contacts personnels avec les représentants des organismes de réglementation. A notre avis, le plus gros défaut du système actuel est qu'il faut traiter avec des individus qui interprètent ce qu'ils croient être leur travail.

Ces gens donnent des interprétations individuelles des règlements, selon leur propre point de vue. Ils donnent toujours leur interprétation verbalement et ils croient inutile de se reporter aux précédents ou à toute autre sorte de décisions antérieures. Par conséquent, il en découle une inégalité d'interprétation. La décision que vous obtenez dépend entièrement de la personne qui s'occupe de votre cas. En ce moment, le bruit court dans ce domaine que si vous écrivez sur un tel sujet, vous devez tâcher de voir M. B. ou M^{lle} C, mais vous devez éviter absolument M. D. Je ne plaisante pas; j'affirme que ce genre de chose arrive.

Puisqu'il n'est pas nécessaire de se conformer aux précédents, l'agence publicitaire, celle qui produit la publicité, n'est jamais sûre de sa situation concernant la conception de textes publicitaires et cela peut entraîner des problèmes très, très dangereux dans le système actuel de réglementation.

Premièrement, la diversité dans l'interprétation est inhérente au système en raison du roulement de personnel et chaque fois que cela arrive, vous pouvez être assurés qu'il y aura des changements dans la façon de juger les règlements parce qu'ils le seront par des êtres humains et que ces derniers ne se renseignent pas toujours comme ils devraient le faire. Par ailleurs, les renseignements leur sont toujours transmis sous forme verbale. Que peuvent-ils faire? Il n'y a pas d'audiences, ni de transcriptions, etc.

Nous avons des preuves à l'appui et j'entends souvent les membres parler d'irrégularités. Par exemple, un agriculteur n'a pas eu le droit d'utiliser une certaine phrase dans une annonce publicitaire bien qu'elle l'avait été pendant huit ans auparavant dans d'autres annonces. La personne qui a pris la décision ne savait pas que la phrase avait déjà été utilisée mais après que l'engagement fut pris de l'annuler, elle a refusé, par entêtement, j'imagine, d'admettre que la phrase avait été utilisée pendant ce nombre d'années. Vous voyez le genre de réflexion: «J'ai pris la décision et c'est tout. Voilà mon point de vue et c'est moi qui en ai la responsabilité».

Le danger de cette situation provient du fait qu'il n'existe pas de système d'appel, aucun système efficace d'appel concernant ce genre de décisions. En d'autres termes, vous ne pouvez pas revenir en arrière et dire: «Voici un document et voici la décision qui a été prise à ce sujet. Elle est injuste». Voilà le problème qui se présente lorsqu'il n'y a pas de système d'appel.

Cependant, le plus important c'est la peur terrifiante que les agences de publicité ont des sanctions, des futures sanctions si, par malheur, vous déplaidez à quelqu'un en essayant d'en

[Texte]

sanctions are very real. They have been articulated to people, whereby a person may say, "You may not like it but this is the way it is; and if you try to go around me, I will get even with you in the future in some way. I will be even tougher the next time you come."

And I can see you poised for a question, but I would just like to finish.

We have a case in point about fear of sanctions right now. The province of Newfoundland enacted a 4 per cent tax on advertising in July of 1979. Our industry believes that that tax may be unconstitutional for the province to have levied. All of the industry members have anted up enough money to take this matter to litigation, but we need some plaintives. A law firm would like to have plaintives that sort of cover the waterfront—somebody who has got a business in Newfoundland and somebody who does not have a business in Newfoundland but advertises in Newfoundland and so on and so on—just surround the case with a whole variety of plaintives. But no company wants to be a plaintive because they are afraid that if they attack the government, somehow or other, whether they win or lose, they will lose in the future. Everybody says, "Not me boss. I believe in what you are doing but please get another plaintive". And we are going around and around trying to find plaintives. So that is just one example of how the fear of future sanctions inhibits even the seeking of appeals.

To me, the single greatest thing that we could do in our business, the advertising business, to improve the system would be to require written decisions. Written decisions smoke everybody out. The person that makes the decision has to render it to paper and then it can stand as a record. Once you have a record, you can do something with it.

Mr. Kane: That is exactly why I was poised earlier on. It seems to me that one of the values of self-regulation, from the way you have described it to us, is its whole spirit of flexibility and quick action and so on. I can fully appreciate the frustrations that you are experiencing, but is not your solution a rigidity in the system, the potential for delay and, in fact, the very factors that could potentially undermine the values that to my mind jump out through self-regulation?

• 1140

Mr. McKerracher: Well, yes, and of course by the nature of that system we have just been talking about, the government regulatory, it tends to become adversarial—I am going to try to sneak things by you, and I do not trust you, and I know you are going to try to sneak things by me—so you are constantly going on like this and there is the wrong kind of spirit. Industry regulation to a large extent gets around that.

[Traduction]

appeler de sa décision. En outre, ces sanctions ne sont pas légères. Certaines ont été formulées clairement de la façon suivante: «Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais c'est ainsi; et si vous essayez de me contourner, vous me le paierez d'une façon ou d'une autre, à l'avenir. La prochaine fois, je serai encore plus sévère à votre égard».

Je vois que vous voulez poser une question, mais j'aimerais terminer.

Nous avons une preuve récente à l'appui au sujet de la peur des sanctions. En juillet 1979, la province de Terre-Neuve a décrété un impôt de 4 p. 100 sur la publicité. Notre groupe est d'avis que la province n'a pas le droit, selon la constitution, de prélever cet impôt. Tous les membres du groupe ont recueilli assez d'argent pour porter cette question devant les tribunaux mais nous avons besoin de plaignants. Les avocats préféreraient des plaignants qui représenteraient le plus de situations possibles; par exemple, une personne qui a son agence à Terre-Neuve, une autre qui n'a pas d'agence à Terre-Neuve mais qui y fait de la publicité, etc. etc., dans le seul but d'avoir tout une gamme de plaignants. Cependant, aucune agence ne veut se porter plaignante de peur qu'en attaquant le gouvernement, et que si, d'une façon ou d'une autre, elle venait à perdre ou gagner, elle finirait par y perdre, à l'avenir. Tout le monde dit: «Pas moi, patron. Je crois au bien-fondé de votre cause, mais veuillez trouver un autre plaignant». Et nous tournons en rond en essayant de trouver des plaignants. Voilà un des exemples sur la façon dont la peur des sanctions éventuelles retient ceux-là même qui voudraient interjeter appel.

A mon avis, la seule chose importante que notre groupe d'agences de publicité peut faire pour améliorer le système c'est d'exiger des décisions sous forme écrite. Les prises de décisions écrites dissiperaient toute ambiguïté. La personne responsable de la décision devrait l'inscrire sur une feuille de papier qui, par la suite, servirait de document. Une fois en possession d'un document, vous pouvez prendre les mesures qui s'imposent.

M. Kane: C'est exactement à ce sujet que je voulais vous poser une question tout à l'heure. Il me semble qu'un des points forts de l'autoréglementation, telle que vous nous l'avez décrite, c'est la souplesse et la rapidité d'action, etc. Je comprends parfaitement vos frustrations mais, est-ce que votre solution ne peut pas être la source d'une certaine rigidité dans le système, de retards éventuels et, en fait, de facteurs qui pourraient, à mon avis, saper les valeurs que l'autoréglementation fait ressortir?

M. McKerracher: Oui, car il est évident que, par sa nature, le système dont nous venons de parler, la réglementation gouvernementale, a tendance à avoir des effets adverses: «Je vais essayer de vous contourner en douce, je n'ai pas confiance en vous, je sais que vous allez en faire autant envers moi»... Vous êtes donc constamment aux prises avec ce genre de choses et il s'agit d'une bien mauvaise attitude. Les règlements des agences de publicité peuvent, en grande mesure, éviter ces situations.

[Text]

Mr. Oliver: I am not sure if I understood you correctly, but these are relative to regulations that are government regulations that are in place in order to make it easier to live with those. I do not think it detracts from our commitment to say that self-regulation in many instances is far superior to rigid legislation from a law.

Mr. Kane: There is a special originator because I was asking whether we could, through self-regulation, eventually come to the point of no government involvement.

Mr. Foss: Undoubtedly there are many who would applaud wildly. I think the one area that . . .

Mr. Oliver: I think there is new legislation coming at us because there is bound to be more than the already masses of pages of regulations that exist, and self-regulation should be considered in each case. The current advertising standards council as it is now set up and funded may not be able to expand because there is, in a sense, contributions voluntarily by the business community to those levels.

If you suddenly double that, you need perhaps not quite double the funds, but additional funding which may not be sitting there readily available, but if they could be made instead of government regulation, with the inherent cost both directly but perhaps even more significantly back to the business community, the indirect cost of regulation which they are just coming to grips with now. I think the Economic Council is doing some studies on it, trying to fathom the size of indirect costs that many of these regulations have caused business to undertake to the point where they are worried about our competitive situation in world markets.

Mr. Kane: That is fair enough, but let me give you the other side of the coin. Mr. Oliver mentioned the example of advertising a feminine hygiene product, and one of the reasons I was asking the original questions was that it seems to me that when an issue of that sort arises—and I am speaking generically now in the sense of that potential problem—we have the regulatory agency, the CRTC, spending probably a disproportionate amount of its time dealing with complaints regarding that type of advertising by the media which it regulates.

We have bodies like yours which I am sure were heavily committed to try to deal with the issue, and I am really trying to address the issue of efficiency. It seems to me that if you were fully effective you could have cut off the workload that was required on the part of the CRTC, and it seems to me that if you were capable of doing that you would have a strong argument for speaking in terms of self-regulation playing a more prominent role in the over-all regulatory environment.

Mr. Foss: Yes. Actually in that case they did turn to us and I said, look, we will do something, so . . .

Mr. Kane: Because they were inundated, were they not?

[Translation]

M. Oliver: Je ne sais pas si je vous ai bien compris mais les règlements que vous venez de mentionner portent sur ceux que le gouvernement a adoptés et mis en vigueur de façon à appliquer les premiers avec plus de facilité. Je ne crois pas m'éloigner de notre engagement en disant que, dans bien des cas, l'autoréglementation est bien supérieure aux dispositions rigides d'une loi.

M. Kane: J'ai un motif particulier pour vous demander si, grâce à l'autoréglementation, nous pourrions éventuellement abolir l'intervention gouvernementale.

M. Foss: Certains applaudiraient sans doute avec un enthousiasme débordant. Je crois que le secteur . . .

M. Oliver: A mon avis, je vois venir une nouvelle loi, étant donné qu'il doit y avoir autre chose que la masse de pages de lois déjà en vigueur, et qu'il faudrait considérer l'autoréglementation dans chaque cas. Le présent Conseil des normes de la publicité, tel qu'il est constitué et financé, pourrait être incapable d'élargir le cadre de ses attributions du fait, qu'à ces niveaux, les contributions du monde des affaires se font sur une base volontaire.

Si soudainement vous doublez l'autoréglementation, vous n'aurez peut-être pas besoin du double de fonds mais d'autres fonds qui pourraient bien ne pas être faciles à obtenir. Cependant, s'il y avait plus d'autoréglementation que de réglementation gouvernementale, le monde des affaires assumerait directement un plus grand nombre de coûts inhérents plutôt que de payer les coûts indirects d'une réglementation gouvernementale avec laquelle il est aux prises actuellement. Il me semble que le Conseil économique fait une étude à ce sujet pour essayer de découvrir l'importance des coûts indirects que ces règlements ont imposé au monde des affaires au point où ce dernier s'inquiète de notre situation concurrentielle sur les marchés mondiaux.

M. Kane: Cela est très bien. Permettez-moi seulement de vous montrer l'autre côté de la médaille. M. Oliver a mentionné l'exemple d'une publicité concernant un produit d'hygiène féminine et une des raisons pour lesquelles j'ai posé les premières questions c'est qu'il me semble que si une situation semblable se présentait, je parle ici en termes génériques en ce qui concerne cet éventuel problème, nous pourrions compter sur un organisme de réglementation, le C.R.T.C. qui passe un temps disproportionné à s'occuper des plaintes sur ce genre de publicité que les médias qu'il réglemente lui font parvenir.

Nous avons des organismes comme le vôtre qui, j'en suis sûr, s'étaient sérieusement engagés à régler le problème, je parle ici du problème de l'efficacité. Il me semble que pour être vraiment efficaces, vous devriez diminuer le volume de travail que le C.R.T.C. est requis d'exécuter et je crois que si vous pouvez y arriver, vous seriez en meilleure posture pour parler du rôle plus important que doit jouer l'autoréglementation dans l'ensemble des règlements.

M. Foss: Oui. Dans ce cas, ils se sont adressés à nous et nous leur avons promis de faire quelque chose, alors . . .

M. Kane: Parce qu'ils étaient surchargés de travail, n'est-ce-pas?

[Texte]

Mr. Foss: Yes, but the letters came to us first and I sent them on because I had to be careful. The council does not develop the kind of thing we say. I think it is the nature of a regulator to regulate, and so before we talk to the broadcasters about a code we want to make sure that the CRTC would not feel that we were over stepping our jurisdiction. I guess in terms of law, media has the right to turn down any ads they want to in this country, but they like to play the same rules.

I think one area that is of real concern to the industry that could be examined is the advertising regulations for beer and wine, which vary from province to province. They are being judged often by people who have no advertising background. Every agency I know has a lawyer to check these things, and then the advertiser has a lawyer, and all that contributes to marketing inefficiency. I would like to see a national code and I would think the council could well handle that specific area.

Mr. McKerracher: I would like just to add something, if I might, about the alcoholic beverage industry. There is a body of regulation that is based on a largely faulty premise, the faulty premise being that advertising contributes to greater consumption of alcoholic products. You can take the data for Canada; some of the provinces that never allow, and never have allowed, advertising within their borders show greater rises in per capita consumption of alcoholic products than those that do. The Province of Ontario has had greatly expanded advertising budgets and falling per capita consumption at the product. There is a lot of factual material that indicates the basic premise for government control of alcoholic beverage advertising, but it persists because of political expediency. The politicians feel that some members of the public still believe that alcoholic beverage advertising is sinful and leads to sin, and therefore they must support it from a political basis. That is, in my view, a body of regulation that exists on a faulty premise.

• 1145

Mr. Kane: On the matter of complaints, you mention on page three of your brief that the average of sustained complaints runs between 12 per cent and 16 per cent annually. What do those figures relate to?

Mr. Foss: In 1979 there were 528 complaints handled by the national body. You could probably add 50 per cent or more being handled by the regional councils. The year before it was 348. Once our campaign gets going it tends to run about 100 complaints a month or so, or sometimes double that. I remember one weekend after Christmas when I came in there were 400 letters at the door. Many of them were requests for the code.

[Traduction]

M. Foss: Oui, mais les lettres venaient d'abord chez nous puis je les leur envoyais parce que je devais faire preuve de prudence. Le Conseil n'a pas la même optique que nous. Je crois qu'il est dans la nature de l'artisan de la réglementation de réglementer. Par conséquent, avant de nous adresser aux radiodiffuseurs au sujet d'un code, nous devons nous assurer que le C.R.T.C. ne considère pas que nous outrepassons le cadre de nos attributions. Il me semble que, dans ce pays, les médias ont légalement le droit de refuser toutes les annonces qu'ils veulent, mais qu'ils préfèrent se conformer tous aux mêmes règlements.

A mon sens, les règlements sur la publicité pour la bière et le vin qui diffèrent d'une province à l'autre, constituent pour les agences de publicité un vrai problème auquel il faudrait s'attaquer. Elles sont souvent jugées par des gens sans aucune expérience en matière de publicité. Toutes les agences que je connais s'assurent les services d'un avocat pour vérifier ces choses. L'annonceur a aussi son avocat et tout cela contribue à l'inefficacité de la commercialisation. Je serais en faveur d'un code national et il me semble que le Conseil pourrait s'occuper de cette question particulière.

M. McKerracher: J'aimerais, s'il est possible, ajouter quelque chose au sujet de l'industrie des boissons alcooliques. Il existe un ensemble de lois basées largement sur de faux principes selon lesquels la publicité contribue à hausser la consommation de boissons alcooliques. À la lumière des données pour le Canada, certaines des provinces qui ne permettent pas et qui n'ont jamais permis la publicité à l'intérieur de leurs frontières ont eu, par habitant, des hausses de consommation de boissons alcooliques plus importantes que les provinces qui donnent libre cours à ce genre de publicité. La province d'Ontario a augmenté considérablement ses budgets de publicité tout en accusant une baisse de consommation per capita. Il existe quantité de faits matériels qui indiquent la raison fondamentale de l'exercice du contrôle du gouvernement sur la publicité pour les boissons alcooliques; mais la situation persiste pour des raisons de convenance politique. Les politiciens estiment que certains membres de la population croient toujours que la publicité pour les boissons alcoolique est scandaleuse et conduit au péché; c'est pourquoi ils doivent l'appuyer pour des raisons politiques ce qui donne, à mon avis, un organisme de réglementation fondé sur un faux principe.

M. Kane: À propos des plaintes, vous mentionnez à la page trois de votre mémoire que la moyenne annuelle des plaintes soutenues se situe entre 12 et 16 pour cent. À quels propos ces plaintes sont-elles portées?

M. Foss: En 1979, 528 plaintes ont été traitées par l'organisme national; À ce chiffre, il faut probablement en ajouter environ 50 pour cent de plus qui sont traitées par les conseils régionaux. L'année précédente, il y en a eu 348. Dès que nous lançons notre campagne, le nombre de plaintes reçues s'élève à environ 100 par mois et parfois le double. Je me souviens qu'à mon retour de week-end après Noël, 400 lettres attendaient à la porte. Bon nombre d'entre elles étaient des demandes de code.

[Text]

Ms. Priest: I am told it did not work.

Mr. Foss: Well, during the Christmas period there was not a lot of commercial advertising so they threw in these three ads.

Ms. Priest: Did they discover there were no batteries in their . . .

Mr. Kane: When you mention sustained complaints, you would mean a particular ad that is the subject of complaints again and again?

Mr. Foss: Now, in addition, of those complaints, and the print medium nearly always leads the field in sustained complaints, you are dealing very often with price and specific product description. In television you are dealing very often with impressions, and so a lot of complaints about television are what we call, taste and opinion, and unless those are flagrant, they do not come under the code although, just as a matter of good practice, we always let the advertiser know because we think we are doing the business a service and the consumer a service by saying look, there are some people really do not like the way you are presenting that message.

Mr. Kane: Is beer and liquor advertising the subject of complaints?

Mr. Foss: No, or if it were, very very occasionally, simply because it is so tightly controlled by the government. Most people would not write to us. They would write to the government on that one, I think.

Mr. Kane: I am thinking, for example, that there have been articles of late about the lifestyle advertising that is being used.

Mr. Foss: Yes. Well, you know, I am practically a nondrinker but when I looked into this I discovered the kind of phenomenon that Keith is talking about, and that is to relate cause and effect with advertising is a very difficult thing. In Alberta between 1970 and 1972, they did not have any advertising for beer and wine products, and then a new government came in and they allowed it.

During the three years they had controls, consumption rose by 13 per cent. When they allowed them to advertise, the increase was 6.6 per cent—half. But during the same period, for hard liquor, which was not permitted at all, the increase in consumption was 28 per cent, and there are all kinds of cases like that. If I want to drink, then certainly an ad may say to me: "here is the kind we would like you to choose", but to convert a nondrinker to a drinker I do not think advertising attempts to do that.

Mr. Kane: I think the complaints are phrased in the context of young people who are just coming of drinking age.

Mr. Foss: Well, I am with a task force addiction on that in another capacity and I know there is a lot of concern, but I just have not really been able to dig up any evidence that advertising . . . It makes people feel good, but it really has

[Translation]

Le président suppléant (M. Priest): On me dit que cela ne marche pas.

M. Foss: Voici, pendant la période de Noël, il n'y avait pas énormément de publicité commerciale de sorte qu'on a lancé ces trois annonces.

Le président suppléant (M. Priest): Se sont-ils rendus compte qu'il n'y avait pas de batteries dans leurs . . .

M. Kane: Lorsque vous parlez de plaintes soutenues, s'agit-il d'une annonce en particulier qui fait l'objet de plaintes continuelles?

M. Foss: Oui. Outre ces plaintes, la publicité imprimée conduit presque toujours à des plaintes soutenues; il s'agit fréquemment de question de prix et de description de produits. Dans le cas de la télévision, il est souvent question d'impressions, de sorte que quantité de plaintes adressées au sujet de la télévision sont ce que nous appelons des cas de goût et d'opinions. A moins que cela ne soit flagrant, ces cas ne relèvent pas du code bien que par acquis de conscience, nous le faisons toujours savoir à l'annonceur publicitaire parce que nous estimons que nous rendons un service au commerce et au consommateur en intervenant auprès de l'annonceur en lui disant: «Écoutez, il y a des gens qui ne sont pas du tout satisfaits de la façon dont vous présentez votre message publicitaire.»

M. Kane: La publicité pour la bière et les boissons alcooliques fait-elle l'objet de plaintes?

M. Foss: Non, ou du moins très rarement, simplement parce qu'elle est contrôlée si étroitement par le gouvernement. Les gens en général ne nous écriraient pas; ils s'adresseraient plutôt au gouvernement.

M. Kane: Je pense, par exemple, qu'il y a eu récemment des articles sur la publicité relative au style de vie.

M. Foss: Oui. Vous savez que je ne bois pratiquement pas mais lorsque j'ai examiné la question, j'ai découvert le genre de phénomène dont Keith parle, c'est-à-dire que de faire le lien entre le cause et l'effet en publicité est très difficile. En Alberta, entre 1970 et 1972, il n'y a pas eu de publicité pour la bière et le vin, puis il y a eu un changement de gouvernement et la publicité a été autorisée.

Pendant les trois années de contrôle, la consommation s'est élevée de 13 p. 100. Lorsque la publicité a été permise, l'augmentation a été de 6.6 p. 100: la moitié moins. Mais, au cours de la même période, pour ce qui est des boissons très alcoolisées, l'augmentation de la consommation a été de 28 p. 100 et il existe nombre de cas semblables. Si je veux boire, il est certain qu'une annonce peut me stimuler en me disant: «Voici la sorte de boisson que vous devriez choisir.» Par contre, pour amener un non-buveur à boire, je ne pense pas que la publicité puisse y parvenir.

M. Kane: Il me semble que les plaintes tiennent compte surtout des jeunes qui vont atteindre l'âge où ils seront autorisés à boire.

M. Foss: Je fais partie d'un groupe de travail sur la toxicomanie dans un autre domaine que l'alcool et c'est un sujet très préoccupant, mais je n'ai pas été en mesure de mettre à jour une seule preuve que la publicité . . . Les gens éprouvent un

[Texte]

nothing to do with the problem. Somehow or other, and I have seen some good advertising by governments in this area, we have to persuade the young people that if you are going to drink, it is a sign of maturity to handle it well, that getting drunk or getting smashed or having too much and driving a car at top speed, that that is not smart or clever. It is not a sign of a grown-up. I talked to a former MP, John Rodriguez, about this once and he said: "you know, in my home country, Guyana, it is just bad form to be drunk". If you go over to Europe you see lots of drinking but damn little drunkenness. It is a North American syndrome.

• 1150

Mr. Kane: Can I come back to the point of consultation with the public? It seems to me from your brief that the source of public participation in your activities comes from the representatives appointed by the Consumers Association of Canada.

Mr. Foss: Generally, not exclusively.

Mr. Kane: What other sources would there be?

Mr. Foss: Well, we might go to a law school, we might get a marketing professor, or someone at Guelph. They have people in consumer studies. They are the first college that has done that. One of their professors sits on our council.

I think we tend to go between the academic and the consumers' association except in the new one that is coming up under the board where we think we need a sensitizing committee on the subject of feminine portrayals in advertising. We will probably go to a recognized feminist organization and ask them to nominate at least two out of three of the public representatives.

Mr. Kane: One of the ideas that has been presented to us both by departments and regulatory agencies has been that they would make the fact publicly available that they were trying to draw up a list of individuals who would be interested in their activities and with whom they would consult on any particular matter. Has that approach ever been considered by the council?

Mr. Foss: I guess we have not done it because it has happened automatically. I usually go, or my associates go, to the annual meetings of the consumers association. We deal with them on a very informal basis. When we are handling disputes between companies, we nearly always get the chairperson to be a nominee of the consumers association, so we have a very close, almost day-to-day working relationship.

Mr. Kane: The reason I am asking is that some of the agencies have discovered that while they think they have identified the interest in the public, often they have missed it because there is an organization or an individual out there who has a very direct interest in the matter and perhaps could be very helpful in commenting on a particular issue.

[Traduction]

certain bien-être à consommer mais cela n'a réellement rien à voir avec le problème. Dans ce domaine, j'ai déjà vu de la bonne publicité faite par les gouvernements. Nous devons persuader les jeunes que s'ils veulent boire, ils devront prouver leur maturité en buvant avec modération, que de s'enivrer, de devenir complètement ivre, ou de boire trop d'alcool et de conduire ensuite sa voiture à toute vitesse, n'est pas intelligent, que ce n'est pas un signe de maturité. J'ai déjà discuté de tout ceci avec un ancien député: John Rodriguez. Il m'a répondu: «Vous savez, dans mon pays, la Guyane, c'est très mal venu d'être ivre.» Si vous allez en Europe, vous verrez beaucoup de gens consommer de la boisson mais très peu de gens en état d'ivresse. C'est un syndrome nord-américain.

M. Kane: Puis-je revenir sur la question de la consultation du public? D'après votre mémoire, il me semble que la source de la participation du public à vos activités est l'Association des consommateurs du Canada par l'entremise de ses représentants.

M. Foss: Cela est vrai en général mais pas exclusivement.

M. Kane: Quelles seraient alors les autres sources?

M. Foss: A Guelph, on peut s'adresser à une faculté de droit, à un professeur de marketing ou à quelqu'un d'autre. Il y a également des gens qui font des études sur les consommateurs. C'est le premier collège à avoir entrepris des études sur ce sujet. L'un des professeurs fait partie du conseil.

Il me semble que nous nous situons entre le corps professoral et l'Association des consommateurs sauf en ce qui a trait au prochain comité qui sera constitué; nous estimons qu'il nous faut un comité qui soit sensibilisé à l'image de la femme dans la publicité. Nous nous adresserons sans doute à une association féminine reconnue et nous lui demanderons de déléguer au moins les deux tiers des représentants du public.

M. Kane: L'une des propositions présentées à la fois par les ministères et les organismes chargés de la réglementation portait sur le fait qu'ils annonceraient publiquement leur intention de dresser une liste des personnes susceptibles d'être intéressées dans leurs activités et qu'ils consulteraient sur n'importe quel sujet. Cette approche a-t-elle été envisagée par le conseil?

M. Foss: Il me semble que nous nous en sommes abstenus parce que les circonstances le provoquaient automatiquement. Habituellement, j'assiste, ou mes associés assistent à la réunion annuelle de l'Association des consommateurs. Nous traitons avec elle de façon très officielle. En cas de règlement de conflits entre compagnies, nous nommons presque toujours un délégué de l'Association des consommateurs pour assurer la présidence de sorte que nous entretenons des relations de travail très étroites, presque quotidiennes avec l'Association.

M. Kane: J'ai posé cette question parce que certains organismes ont découvert qu'alors qu'ils pensaient avoir relevé un certain intérêt chez le public, ils n'ont pu le mettre à profit parce qu'il existait une organisation ou une personne qui avait un intérêt direct dans la question et qu'il serait peut-être très utile de recueillir ses observations sur ce sujet en particulier.

[Text]

Mr. Foss: Yes, your suggestion has merit. We have never done it but that does not mean that it could not be done or should not be done. Certainly I would have no objection to it at all. In fact, in the feminist representatives the head of the national council is doing just that. She is writing to her members and saying "Who of you are interested and are prepared to serve on this council?"

Mr. Oliver: From that experience, though there are also dangers in that area, because they can be extremely vocal interest groups that only represent a fraction of the society at large, yet they portend to speak for a much larger group. Advertisers, because they are in contact with their public, their users, know that they may feel quite different from what the pressure group is indicating is a common concern. They sometimes identify it ahead of time, and many advertisers are aware that this is a trend that is beginning to happen, and they will in due course reflect it and make it part of their activity to recognize it, but not while it represents one or two per cent of their user group because they have a responsibility to the other 98 per cent. That overrides the 2 per cent.

Mr. Kane: Sometimes it is difficult to know whether you are leading the masses or just ahead of the mob.

Mr. Oliver: Exactly.

Mr. Foss: I sometimes think we face the danger of government by dissent, and that is not good either.

Mr. McKerracher: You know, there are so many single interest groups in the country. I have no idea, but they would number in the thousands, I am sure, and they are of varying sizes with varying degrees of vocalism. It is very difficult on either side to bestow recognition of any kind on such a group because of the amount of drive. There are single interest groups that are, by my personal standards, involved with kind of weird issues, and they believe in them with a religious fervour; they keep on.

A case in point is a group that with a tiny tiny constituency enabled itself to get a government appointment on a hearing. I happen to know it had 26 members. That is carrying the thing to a ridiculous point. Like Mr. Oliver, you try to deal with mature organizations that are widely recognized, they have survived some kind of a test of funding, and all those kinds of things.

Mr. Foss: I think that is a good point. When you have the criteria, you should ask for the number of members, how does it support itself—for instance, I would be wary of something that was totally government funded—and what is their record of involvement. I think if you have some protections in there the suggestion has a lot of merit.

[Translation]

Mr. Foss: Votre proposition est valable. Si nous ne l'avons jamais fait, cela ne signifie pas que cela ne pouvait se faire ou ne devait se faire. Je n'ai certainement aucune objection à faire à tout ceci. En fait, chez les représentants des mouvements féministes, la présidente du conseil national est intervenue exactement en ce sens. Elle a écrit à ses membres pour leur demander: «Quelles sont celles d'entre vous qui sont intéressées et prêtes à faire partie de ce comité?»

Mr. Oliver: A partir de cette expérience, bien qu'il existe également des dangers dans ce domaine, parce qu'il peut s'agir de groupes d'intérêt extrêmement bruyants ne représentant qu'une fraction de l'ensemble de la population alors qu'ils laissent supposer qu'ils parlent au nom d'un groupe beaucoup plus important. Les annonceurs publicitaires qui sont en contact avec leur public, leurs utilisateurs, savent qu'ils peuvent penser tout à fait différemment du groupe de pression; cela est une indication qu'il y a sujet commun à préoccupation. Parfois, ils l'identifient longtemps à l'avance et bien des annonceurs publicitaires sont conscients qu'il s'agit là d'une tendance qui commence à s'affirmer. Ils en tiendront compte en temps voulu mais pas tant que ces groupes de pression ne représenteront qu'un ou deux pour cent de leur groupe d'utilisateurs, parce qu'ils ont une responsabilité à l'égard des quatre-vingt-dix-huit p. 100 restants. Cette considération l'emporte sur les deux p. 100.

Mr. Kane: Il est parfois difficile de savoir si vous conduisez la foule ou si vous la précédez.

Mr. Oliver: Exactement.

Mr. Foss: Je pense parfois que nous affrontons le danger de gouverner par opposition et cela non plus n'est pas souhaitable.

Mr. McKerracher: Vous savez, il existe tellement de groupes d'intérêt au pays. Je n'ai aucune idée du nombre exact mais il doit se chiffrer à des milliers et ces groupes varient en ordre de grandeur et en degré d'audience. Il est très difficile de part et d'autre de s'octroyer une certaine reconnaissance de quelque sorte d'un tel groupe en raison de la somme de propagande que cela nécessiterait. Certains groupes d'intérêt sont, selon mes normes personnelles, engagés pour des causes étranges auxquelles ils croient avec une ferveur religieuse et auxquelles ils tiennent.

On peut mentionner le cas d'un groupe ayant si peu de membres mais qui a réussi à obtenir l'autorisation gouvernementale de se présenter à une audience. J'ai su par hasard qu'il ne comprenait que 26 membres. C'est vraiment porter les choses à un point ridicule. Tout comme le mentionnait M. Oliver, on veut avoir affaire à des organisations responsables, largement reconnues, qui ont survécu à cette sorte d'épreuve qu'est le financement ou tout autre type d'épreuve.

Mr. Foss: Voilà la question. Il faudrait établir des critères et demander à l'organisation combien de membres regroupe-t-elle, comment subvient-elle à ses besoins (par exemple, je serais sur mes gardes s'il s'agissait d'une organisation entièrement financée par le gouvernement), et quel a été son engagement? Il me semble que c'est un moyen de s'assurer certaines garanties. La proposition mérite d'être étudiée.

[Texte]

Mr. Kane: Hopefully you would not have a criterion of groups saying things that were comfortable to others.

• 1155

Mr. Foss: Oh, I quite agree.

Mr. Kane: There is great value in housing individuals and groups coming in to say things that are very provocative.

Mr. Foss: I do not mean we always agree with the consumers association, either; we value their relationship but we certainly often differ.

Mr. Oliver: I was just wondering if I heard a concern on your part about the CRTC and the broadcast regulations about the overlapping extent. From your question I get a feeling that you think in advertising it is substantial, or . . .

Mr. Kane: I was just throwing it out. I have no view myself but I have a concern that it might be an issue.

Mr. Oliver: I think it has been sort of largely resolved. At one time, for instance, with the feminine hygiene products there was a group that advocated a big right and it looked like a tremendous amount of complaints to CRTC. In reality it was then turned over and I do not think they get consumer complaints at CRTC that constitute a big burden on their operation. They know the standards council is there; they have to answer their mail, I presume, but there is no great overlap in jurisdiction.

Could I talk about another issue for a minute? I was going to hitch-hike when they thought there was a broadcast called over advertising to children, which is a good example of having done a job that can be documented on a national basis. I must compliment the special task force on having identified the province of overlapping regulations which is part of the activity that the task force is looking at.

But just perhaps to support that as much as we can, there is a problem, a substantial problem. Right now Bill 72 in Quebec has sort of taken that and added to it and created a whole new environment for the advertisers in this category. Other provinces may be looking at it. In many other trade practices we see one sort of start at the federal level and then duplicated in 11 other jurisdictions, some of them with differences that are so minimal that it just does not make any sense at all, yet they constitute this burden back to the people that have to comply with it.

Ms. Priest: I think Mr. Rosen has prepared questions on the duplication.

Mr. Rosen: Thank you, Madam Chairman. The committee is interested in the whole area of overlapping duplication, and one of the problems, of course, that the task force has had thus far is getting hard data and hard situations where this has

[Traduction]

M. Kane: J'espère que vous n'aboutirez pas à un ensemble de groupes dont les déclarations accommoderaient les autres.

M. Foss: Je suis tout à fait d'accord.

M. Kane: Cela est très intéressant d'entendre des particuliers et des groupes dire des choses très stimulantes.

M. Foss: Je ne veux pas dire non plus que nous sommes toujours d'accord avec l'Association des consommateurs. Nous apprécions ses activités à leur juste valeur, mais souvent nous différons d'opinion.

M. Oliver: J'étais juste à me demander si je vous avais entendu soulever une question au sujet du C.R.T.C. et des règlements de radiodiffusion relatifs à l'importance du chevauchement. D'après votre question, j'ai eu l'impression que vous pensiez que dans le domaine de la publicité, c'est important, ou . . .

M. Kane: Ce n'est qu'une idée lancée. Je n'ai aucune opinion personnelle sur ce sujet mais il me semble que cela pourrait être une question à débattre.

M. Oliver: Je pense qu'elle a été en quelque sorte amplement résolue. Il y a eu par exemple, le cas des produits d'hygiène féminine et d'un groupe qui appuyait fortement un certain droit, ce qui a provoqué une avalanche de plaintes adressées au C.R.T.C. Finalement, l'affaire échoua et je ne pense pas que le C.R.T.C. reçoive désormais des plaintes au point que cela pèse lourdement sur ses opérations. Ils savent qu'il y a un Conseil des normes; ils doivent répondre à leur courrier, j'imagine, mais il n'y a pas grand chevauchement de juridictions.

Puis-je parler pendant une minute d'une autre question? J'allais faire une promenade lorsqu'on a annoncé un débat radiophonique sur la publicité destinée aux enfants; ce qui est un bon exemple qu'un travail a été fait à ce sujet et qu'il peut être documenté sur une base nationale. Je dois adresser mes compliments au groupe de travail spécial qui a identifié la province dont les règlements chevauchent la législation fédérale.

Mais simplement pour appuyer ce fait, il faut dire qu'il y a un problème, un problème d'importance. Actuellement, au Québec, le Bill 72 a en quelque sorte repris les règlements, les a ajoutés à ceux de la province et a créé ainsi un contexte complètement nouveau pour les annonceurs publicitaires de cette catégorie. Les autres provinces peuvent s'en inspirer. Dans de nombreuses autres pratiques commerciales, on peut constater une sorte de départ au niveau fédéral se multipliant ensuite en onze autres juridictions. La différence entre ces différentes juridictions est dans certains cas si minime que cela n'a aucun sens; cependant, cela constitue un tel fardeau pour ceux qui doivent s'y conformer.

Le président suppléant (Mme Priest): Je pense que M. Rosen a préparé quelques questions sur la duplication.

M. Rosen: Merci, Madame le président. Le Comité est intéressé à toute la question de la duplication de la juridiction et l'un des difficultés à laquelle le groupe de travail a dû faire face jusqu'ici a été de se procurer des données sûres sur les

[Text]

been a problem. As you know, in Part 7 of the discussion paper a series of options are outlined for dealing with federal-provincial federal-provincial overlap as well as the requirement for multiple approvals.

I was wondering specifically how much of a problem that really is for your agency and, if it is a serious problem, perhaps you could give us some situations or some details as to where it is a problem.

Mr. Oliver: The details of it are very hard to come by. For instance, the economic council has a task force that is working on it and they are using much nicer words, perhaps, than come back from the industry members to us. In one of their publications they say:

There appear to be some activities in which regulatory objectives are so nearly identical in all parts of the country that it may be hard to justify the administrative cost of eleven regulatory authorities and the compliance cost they impose on the private sector.

They point out further:

Federal and provincial governments today are increasing the exercising of their regulatory powers to achieve objectives that conflict with that of the integrated national economy.

They have gotten a number of these playbacks from going out and talking to industry in a little more detail than I have been able to do and to provide examples. So without sort of trying to duplicate in a lesser way what they are deeply involved in, I think as they publish their next report you will see some documentation of the fact that overlapping is extensive and causes all these hidden costs of compliance that literally have made some businesses noncompetitive in the global sense and they are worried about in on that scale as one of the contributing factors.

• 1200

Mr. Rosen: Maybe I could focus our attention by asking you what departments at the federal level do you have to deal with in order, let us say, to have an advertising program approved. We have been told that there is some interdepartmental overlap in the area of foodstuff and drug advertising. Would you be able to give us some idea of the type of process that has to be gone through to have a campaign in either of these areas approved?

Mr. Foss: Some commercials take about five clearances, especially if they are bilingual. If it is an advertisement to children, and here maybe we are a culprit, it has to come to us for approval. If it is in the French language, it would also have to go to our French counterpart. If it is to run on the CBC, it would have to have their approval as well.

In order to get CTV approval, we include a CTV member on our board, so that approval is simultaneous but, in a sense, is

[Translation]

situations concrètes qui ont créé un problème. Comme vous le savez, la partie 7 du document pour discussion présente une série d'options pour régler les cas de chevauchement fédéral-fédéral, fédéral-provincial ainsi que la liste des multiples autorisations requises.

J'aimerais savoir dans quelle mesure ce problème se pose réellement pour votre organisme et si ce problème est vraiment sérieux, peut-être pourriez-vous nous citer certains cas ou certains détails qui le situeraient mieux.

M. Oliver: Les détails sont difficiles à citer. Par exemple, le Conseil économique a un groupe de travail qui étudie ce problème et qui se montre peut-être beaucoup plus scrupuleux dans le choix de ses mots que les représentants des agences publicitaires lorsqu'ils s'adressent à nous. Dans l'une de leurs publications, ils déclarent:

On relève que dans certaines activités, les objectifs de la réglementation sont pratiquement identiques dans tout le pays au point qu'il puisse être difficile de justifier le coût administratif de onze pouvoirs de réglementation et le coût que cela impose au secteur privé de s'y conformer. (Traduction)

Plus loin, ils soulignent:

Les gouvernements fédéral et provinciaux exercent de plus en plus leurs pouvoirs de réglementation pour atteindre des objectifs qui sont en contradiction avec ceux de l'économie nationale intégrée. (Traduction)

En discutant avec les cadres des agences de publicité; ils ont recueilli des observations de façon un peu plus détaillée que je n'ai été en mesure de le faire et de donner des exemples. De sorte que, sans vouloir reprendre à une moindre échelle ce à quoi ils sont profondément engagés, je pense pouvoir avancer que dans le prochain rapport qu'ils publieront, vous trouverez une certaine documentation prouvant que le chevauchement des juridictions est considérable et qu'il engendre pour le secteur privé des coûts insoupçonnés pour s'y conformer. Cette situation a littéralement rendu non compétitives certaines agences au point que l'on s'inquiète de la répercussion de ce facteur à ce niveau économique.

M. Rosen: Je pourrais peut-être circonscrire le sujet et vous demander avec quels ministères fédéraux vous devez traiter pour obtenir, mettons, l'approbation d'une campagne de publicité. On nous a dit qu'il y avait un chevauchement entre les ministères par rapport à la publicité sur les aliments et les produits pharmaceutiques. Pouvez-vous nous donner un aperçu des démarches à entreprendre pour faire approuver une campagne relative à l'un de ces produits?

M. Foss: Pour certaines annonces publicitaires, il faut environ cinq autorisations, surtout si elles sont bilingues. S'il s'agit de publicité destinée aux enfants, il faut peut-être confesser ici nos torts, notre approbation est requise. Si l'annonce est en français, elle doit également être soumise à notre association sœur francophone. Si elle doit paraître sur la chaîne CBC, l'approbation de cette dernière est également nécessaire.

Afin d'obtenir l'approbation de CTV, nous invitons un représentant de CTV à notre conseil, et ainsi l'approbation est

[Texte]

separate. If it is food and drug, then it would go to the CRTC, but they in turn have delegated the responsibility if it is food, to Health and Welfare, or if it is drug, to the consumer product protection, I guess.

So you have almost seven numbers on one commercial. Some of that may be unavoidable, but some people in the industry talk about launching a computerized system so that you can get one clearance for everybody. Where there are problems, and I realize the motivation behind it, it is a sound principle of management that the closer you can bring the problem-solving mechanism to the area where the problem occurs, the faster you will get a solution. So once the federal government became very active in the consumer legislation field, the provincial governments became very active. They have, I think, an advantage. I am not sure that making it criminal procedure as the feds do is at all the best way, from an administration point of view, but at the provincial level it is civil. But it does duplicate, refines and adds little things.

I can give you a couple; they are only trifles but they are indicative. For example, until a few months ago, if you wanted to use the word "free", the federal interpretation and ours was that if I were selling a jar of cold cream and had been regularly, and I wanted to introduce a compatible face powder, as long as I did not increase the price of the jar of cold cream, I could say the other was free for a trial purchase. British Columbia and Alberta said no, that is not so. If you are paying for the cold cream anything at all, then the other is not free. That is not in the law but it is in the departmental regulations, and who is going to go to all the cost of a court fight to straighten that out?

Mr. Rosen: In this particular example, was it possible to resolve the dispute between departments and between the two levels of government?

Mr. Foss: Not by us. Certainly I did make presentations and Alberta finally changed its rules but refused to notify the business community of their interpretation.

Mr. Rosen: Is a possible solution for the industry or the advertiser to comply with the more stringent interpretation and therefore . . .

Mr. Foss: That is what you have to do, but sometimes it is even contradictory. The peculiar thing about the B.C. legislation is that it says—and this is departmental interpretation, not the law—that it is all right to call it, "at no extra charge," or, "bonus." I suggest to you that the consumer is not going to be confused by the semantic hairsplitting between the two.

In one case, and I am not sure whether this became law, B.C. passed legislation that if you were doing a little folder and selling something on time and you mention \$10 a month, in the same sized type you had to mention what the total price was so you did not have to look for it. When Quebec came to write the legislation, they said it had to be in larger sized type.

[Traduction]

simultanée mais, à certains égards, distincte. S'il s'agit d'aliments et de produits pharmaceutiques, elle est soumise au C.R.T.C., qui a délégué pour sa part le pouvoir dans le cas des aliments, à Santé et Bien-Être social, et dans celui des produits pharmaceutiques, à la Sécurité des produits, je crois.

Il y en a donc sept pour une annonce publicitaire. Certaines d'entre elles sont peut-être inévitables, mais il a été question dans l'industrie de recourir à un système informatique, de façon à obtenir une autorisation pour tous. Quand des problèmes se posent, je peux en comprendre la raison d'être, les principes d'une saine gestion veulent que la solution sera trouvée d'autant plus vite que vous aurez rapproché le système servant à résoudre les difficultés du point où celles-ci surviennent. Par conséquent, lorsque le gouvernement fédéral s'est mis à promulguer de nombreuses lois relatives à la protection du consommateur, les gouvernements provinciaux ont fait de même. Ceux-ci jouissent, à mon sens, d'un avantage. Je ne suis pas du tout certain que la création d'infractions pénales, comme le fait le fédéral, soit la meilleure méthode du point de vue administratif, mais les provinces ont préféré les sanctions civiles. Il s'agit tout de même de double emploi, de subtilités et de quelques détails supplémentaires.

Je peux vous donner deux exemples. Ils sont insignifiants mais typiques. Par exemple, jusqu'à il y a quelques mois, si vous vouliez employer le mot «gratuit», de l'avis du gouvernement fédéral et à notre avis, pour vendre un pot de cold-cream que vous aviez déjà en étalage, et lancer une poudre pour maquillage compatible, sans augmenter le prix du pot de cold-cream, vous pouviez dire que la poudre était gratuite pour en faire l'essai. Vous ne pouviez pas dire cela en Colombie-Britannique et en Alberta. Si vous devez payer le cold-cream, l'autre article n'est pas gratuit. La loi ne le précise pas mais les règlements des ministères le disent. Qui est prêt à déboursier tous les frais judiciaires qu'il faudrait pour débrouiller tout cela?

M. Rosen: Dans cet exemple, y avait-il moyen de régler le conflit entre les ministères et entre les deux ordres de gouvernement?

M. Foss: Nous ne le pouvions pas. de fait, j'ai fait connaître notre opinion et l'Alberta a finalement modifié ses règles mais elle a refusé de communiquer son interprétation au milieu des affaires.

M. Rosen: La solution consisterait peut-être pour l'industrie ou les annonceurs à se conformer à l'interprétation la plus rigoureuse et, par conséquent, . . .

M. Foss: C'est ce qu'il faut faire, mais parfois il y a incompatibilité. Chose étrange en Colombie-Britannique, la loi dit, en fait c'est l'interprétation du Ministère et non la loi, qu'on peut avec raison utiliser les mots «sans frais supplémentaires», ou «prime». Je puis vous assurer que le consommateur ne se fera pas prendre par la subtilité sémantique.

Un jour, je ne suis pas certain que cette loi ait été promulguée, la C.-B. a voté une loi aux termes de laquelle, si vous publiez un petit dépliant pour une vente à crédit, dans lequel la somme de \$10 par mois était mentionnée, vous deviez préciser le prix total en caractères de même corps de sorte

[Text]

It is not just a matter of conforming to the tightest regulation. We are in a very mobile industry. People move from account to account and agency to agency, and it is a tremendous job trying to keep up with the spate—and it is a real spate—of consumer legislation that has characterized the economy for the last 10 or 15 years, all of it well intended. Certainly as an industry, I think I am speaking for all of us, we certainly have been unable to sell the idea of compatibility that we regard as a great blessing and it certainly would benefit the economy.

Mr. Rosen: Do these types of routes through which you have to go cause any unnecessary delays in launching campaigns, and do they make the campaigns somewhat less timely than they would otherwise be?

• 1205

Mr. Oliver: Sure they do. That is the indirect cost that everyone has been able to provide so few examples of. Business, the minute they have to phase in something pretty quickly, integrate it into the system. They do not charge the employees' time and all the rest of it, they just comply; they carry on doing business. In many cases the eventual result is that all those costs get added into the product and, as consumers, we all pay for it.

They are beginning to see now, because of this duplication throughout the whole system, that this represents a massive cost factor by both the delays it causes and by the additional people and, even at that, to know everything they do in every province relative to new trade practices is almost an impossibility. Even the lawyers on staff can not keep track of all the new legislation when they change it and do not let even their own people know within the departments.

Think of what business out of head office in Ottawa or Montreal or Halifax is up against when it comes to what happens on each coast, either Pacific or Atlantic. So, yes, there are both inefficiency and costs attached to it. Unfortunately it is a massive job trying to get a handle on it, so we do not have the specific statistics for you to look at.

Mr. McKerracher: I have one case in point, Mr. Rosen. The Quebec legislation in Bill 72 prohibiting advertising to children under 13 is similar legislation to the alcoholic beverage advertising that to me was based on a faulty premise because the advertising codes on broadcasting to children had been defective in the years that they had operated in greatly reducing the number of complaints about products that are sold to children. Yet in spite of that track record, the provincial government moved to enact legislation to prevent advertising to children that there was no demonstrated need for.

[Translation]

qu'on n'ait pas à le chercher. Dans la loi adoptée au Québec, il doit être indiqué en caractères plus gros.

Il ne s'agit pas seulement de se conformer au règlement le plus strict. L'industrie à laquelle nous appartenons est très mobile. Les personnes passent d'un compte à l'autre et d'une agence à l'autre. Il faut un travail fou pour tenter de ne pas être submergé par ce déluge, car il s'agit d'un vrai déluge, de lois de protection du consommateur qui ont envahi l'économie depuis 10 ou 15 ans, toujours dans un but louable. Dans notre industrie, je pense que je peux me faire le porte-parole de tous, nous avons certainement échoué dans notre tentative de faire accepter l'idée de compatibilité, qui à notre avis comporte beaucoup d'avantages et qui serait un bienfait pour l'économie.

M. Rosen: Ces méandres que vous rencontrez retardent-ils le lancement de campagnes, et rendent-ils ces campagnes moins propices?

M. Oliver: C'est un fait. Ce sont là les frais indirects dont personnes n'a réussi à donner plus que quelques exemples. Aussitôt qu'elles doivent introduire une chose graduellement mais assez rapidement dans leurs opérations, les entreprises l'intègrent à leur organisation. Elles ne portent pas au débit le temps de leurs employés ou tout ce que cela comporte. Elles s'y soumettent simplement, et poursuivent leurs opérations. Souvent, en fin de compte, tous ces frais s'ajoutent au prix du produit et sont répercutés sur tous les consommateurs.

Elles commencent à se rendre compte maintenant qu'en raison de ce chevauchement dans toute la structure les délais occasionnés et le besoin de main-d'œuvre supplémentaire constituent un facteur important de la hausse des coûts, et que malgré tout il est presque impossible de connaître les mesures prises dans chaque province relativement aux nouveaux usages commerciaux. Même les avocats du contentieux ne peuvent pas être au fait de toutes les modifications législatives, et au sein des ministères les fonctionnaires ne sont même pas mis au courant.

Imaginez à quoi doivent faire face les dirigeants dans les sièges sociaux à Ottawa, à Montréal ou à Halifax lorsqu'il s'agit de savoir ce qui se passe sur la côte, que ce soit du côté du Pacifique ou de l'Atlantique. Oui, il s'y rattache des problèmes d'efficacité et de coût. Malheureusement, il faudrait déployer des efforts considérables pour mettre le doigt dessus. C'est pourquoi nous ne sommes pas en mesure de vous fournir des chiffres précis.

M. McKerracher: Voici un cas, M. Rosen. La loi québécoise n° 72 qui interdit la publicité destinée aux enfants de moins de 13 ans est semblable à la loi relative à la publicité sur les boissons alcooliques, qui était fondée, à mon sens, sur une hypothèse fausse car les codes de publicité radiodiffusée destinée aux enfants n'avaient pas réduit de façon importante, tant qu'ils ont été en vigueur, le nombre de plaintes au sujet des produits vendus aux enfants. Malgré ces résultats, le gouvernement provincial a promulgué une loi interdisant la publicité destinée aux enfants, dont la nécessité n'a pas été démontrée.

[Texte]

Now, the cost of that legislation is the case in point that I am going to give you. One of the cheap ways to buy advertising in the country is to try to make a network buy and have it right across the country. You have got to have holes in it now. For example, Bill 72 prevents advertising of credit in a way that would promote people to borrow money. When a bank is buying national television now it has to be very careful what kind of commercials it puts on the air. There are nine provinces where it would be all right to have a Visa Card, or something, kind of commercial, but that would be prohibited in Quebec. So if they want to advertise that service they have, they have to bear the cost, or their agency has to sort out some kind of an advertiser to cover off that time, because you cannot have 30 seconds of blank air time in the Province of Quebec. Those are kind of manifestations of how extra costs that are never measured occur.

Mr. Rosen: The Quebec example is an interesting one. Has Bill 101 also had some effect on campaigns that can be conducted in Quebec?

Mr. Foss: Yes, there is one peculiar clause that says that if you are running a billboard—billboards are selected exclusively in this clause—that reproduces a package, if there is any English on that package you must “greek it out”, the technical term, exclude English from the billboard, which leads you to very artificial situations, of course, because you would not do that anywhere else in the country.

Mr. Rosen: Would that apply to trade names, or descriptive material on the package?

Mr. Foss: This would apply to “the English language”. Now, if your trade name was accepted, and I noticed somebody called “Silvery Moon” who runs several in Quebec, they are tending to call it now “Chow” because that is an international word, apparently. Yes, there have certainly been some artificial stringencies introduced there.

Mr. Rosen: In addition to attempting to get some data on this as a problem, the task force is also canvassing witnesses and receiving representations for potential solutions to some of these problems. Have you any suggestions you would be able to make to the task force of methods for dealing with this type of problem, the whole area of overlapping duplication?

• 1210

Mr. Foss: I think there have been in the consumer areas some movement at the provincial level to try to get fairly parallel legislation, which is a help. But the moves are very slight. It is really a political problem. It is not one the business community can settle and maybe other people cannot settle it either. Certainly, to have two different interpretations of a word, one federal and one provincial, is a problem that the business community can protest about and draw attention to, but does not seem to be able to resolve. Maybe this is not answering your question.

Mr. Rosen: What are your views on the three suggestions made in this part of the discussion paper for dealing with

[Traduction]

Le cas que je veux vous présenter concerne les frais qu'entraîne cette loi. La publicité achetée et diffusée dans tout le pays par un réseau est parmi les moins coûteuses. Ce type d'annonces doit maintenant être censuré. Par exemple, le projet de loi 72 interdit la publicité des institutions de crédit qui incite les gens à emprunter de l'argent. Quand une banque achète de la publicité télévisée sur un réseau national, elle doit choisir avec prudence les annonces qu'elle diffuse. Neuf provinces permettent la diffusion d'une annonce de la carte Visa ou d'une autre, mais non le Québec. Pour faire la publicité de ce service, ils doivent supporter les frais, ou leur agence doit dénicher un annonceur pour occuper ce temps d'antenne car vous ne pouvez pas présenter 30 secondes de silence sur les ondes dans la province de Québec. Voilà un exemple de coûts supplémentaires dont on ne fait jamais le total.

M. Rosen: L'exemple du Québec est intéressant. Est-ce que la loi 101 a aussi influé sur le type de campagnes acceptables au Québec?

M. Foss: Oui, aux termes d'une disposition singulière, en ce qui concerne les tableaux d'affichage—cette disposition ne vise que les tableaux d'affichage—qui montrent un emballage, si cet emballage porte une inscription en anglais, il faut la biffer, supprimer le passage en anglais, ce qui crée naturellement des situations tout à fait factices car vous n'agiriez ainsi nulle part ailleurs au pays.

M. Rosen: Cette disposition vise-t-elle les appellations commerciales, ou le texte descriptif sur l'emballage?

M. Foss: Elle vise «la langue anglaise». Si votre appellation commerciale a été acceptée, et j'ai remarqué une entreprise appelée «Silvery Moon», qui a plusieurs établissements au Québec, et qui incline maintenant à employer le mot «Chow» parce qu'il s'agit d'un mot international, apparemment. Oui, des resserrements artificiels ont certainement été introduits dans ce cas.

M. Rosen: En plus de rassembler des renseignements sur ce problème, le groupe d'étude sollicite des témoignages et reçoit des observations au sujet des solutions possibles à certains des problèmes. Pouvez-vous faire des suggestions au groupe d'étude relativement aux moyens de régler ce type de problème, toute la question du chevauchement.

M. Foss: Je crois que les provinces ont tenté d'uniformiser la législation en matière de protection du consommateur. C'est un pas dans la bonne direction, mais les tentatives ont été peu nombreuses. C'est vraiment un problème politique. Ce problème ne peut pas être réglé par le milieu des affaires, ni peut-être par personne. Le monde des affaires peut certainement protester contre le problème posé par les interprétations différentes du même mot, au niveau fédéral et au niveau provincial, et attirer l'attention sur ce problème, mais il semble qu'il ne puisse rien y faire. Mais je ne réponds peut-être pas à votre question.

M. Rosen: Que pensez-vous des trois propositions faites dans cette partie du document de travail à propos du chevauche-

[Text]

federal-federal overlap and federal-provincial overlap and the requirement for multiple approval. I see from your brief that you have agreed in principle with them. Have you anything to add to that?

Mr. Foss: No, I think the objective is excellent. This is just a related concern, but I think it is very important in Canada. Media in this country face a unique situation, almost in the world, in that we have a next door neighbour 10 to 20 times our size who tends to dominate in perfectly legitimate ways the airwaves and the print field. So for media in Canada—and there has been lots of evidence of this in recent years—survival is an extraordinarily difficult process.

Every time you bring in restrictions in advertising or inhibit it in any way, you are interfering with the possibility of media survival. I am not at all suggesting we should not eliminate misleading advertising. Nobody dedends that. I am just suggesting that each time you look at it, I think the question should be asked: is this legislation really going to solve the problem, and in solving the problem is there any damage it might do you have not even thought of?

Very often, I think, media are facing an increasingly difficult struggle for survival because there are alternate ways. If you begin to tax certain things, business looks for other ways to do business because Canada is not a highly-productive country and you have to look for ways of saving every penny you can.

Mr. Rosen: Thank you, Madam Chairman.

Ms. Priest: Do you have any other comments you would like to place on the record for the attention of the members?

Mr. McKerracher: I just have one, and that is, the whole advertising industry is in a sort of taste and opinion field. We talked about feminine hygiene advertising, and there was an outcry on that kind of advertising that caused us to create an industry regulation. There was one on children's advertising. There has been one on horticultural products advertising, and so on.

Throughout the discussion we must recognize that advertising itself is a very controversial subject in our society in that there all kinds of people that are absolutely opposed to advertising per se in society, and who say: "I never read it; I never watch it on TV. I am not affected by it," and yet their cupboards are full of the brand names of the products in the proportions that they are advertised in the market and in the country. We have to be careful to strain out what is inherent public opinion.

I have to say there is some kind of mystique about advertising, that it is an insidious, dangerous tool in the hands of unscrupulous people who have to be regulated. We recognize that that is a climate in which we have to work and we have to make very sure that we do not get into a posture where we start creating government regulations just because a few people cry out against some kind of product.

I have a list in my office of the kinds of products the advertising for which I have heard some groups speak against

[Translation]

ment au sein du fédéral et entre le fédéral et les provinces, et à propos de la nécessité de multiples approbations. D'après votre mémoire, je constate que vous êtes d'accord en principe avec celles-ci. Voulez-vous ajouter autre chose?

M. Foss: Non, je pense que l'objectif est excellent. Cette préoccupation est seulement connexe mais je pense qu'elle est très importante au Canada. Les média doivent, dans ce pays parer à une situation pratiquement unique dans le monde entier car notre voisin est 10 à 20 fois plus puissant et domine les ondes et la presse d'une manière tout à fait légitime. Donc, pour les media au Canada—on a eu maintes fois la preuve au cours des dernières années—il est extraordinairement difficile de survivre.

Chaque fois que vous imposez des restrictions en matière de publicité ou que vous l'interdisez de quelque manière, vous réduisez les chances de survie des media. Je ne dis pas qu'il ne faut pas éliminer la publicité trompeuse. Personne ne la défendra. Je dis simplement que lors d'une telle étude, à mon sens, il faut se poser la question: cette loi va-t-elle vraiment résoudre le problème, et la solution proposée peut-elle causer des préjudices qu'on n'avait même pas envisagés?

Très souvent, selon moi, les media doivent mener un combat de plus en plus difficile pour leur survie parce qu'il existe des solutions de rechange. Si vous frappez certaines choses d'un impôt, les entreprises cherchent d'autres façons de procéder parce que le Canada n'est pas un pays de forte productivité et qu'il faut économiser de toutes les façons possibles.

M. Rosen: Merci, Madame le Président.

Mad. Priest: Voulez-vous faire d'autres commentaires officiels pour les porter à la connaissance des membres?

M. McKerracher: Je vais faire une remarque seulement. Toute l'industrie de la publicité repose sur des questions de goût et d'opinions. Nous avons parlé de la publicité relative aux produits d'hygiène féminine, qui a soulevé un tollé général, ce qui nous a poussé à réglementer l'industrie. La publicité destinée aux enfants, les produits horticoles, etc. ont soulevé le même tollé.

Tout ce débat nous a permis de constater que la publicité en soi est un sujet très controversé dans notre société car des personnes de toutes origines s'opposent absolument à toute forme de publicité et disent: Je ne la lis jamais; je ne la regarde jamais à la télévision. Elle ne me touche pas. Et pourtant leur armoire regorge de produits portant les marques les plus annoncées localement et à l'échelle du pays. Nous devons nous assurer de l'état véritable de l'opinion publique.

Je dois dire qu'un certain mythe s'est répandu à propos de la publicité, selon lequel cette dernière serait un moyen insidieux, dangereux entre les mains de personnes sans scrupule, qu'il faut assujettir à une réglementation. Nous reconnaissons qu'il nous faut tenir compte de ces conditions et que nous devons absolument nous assurer de ne pas en arriver à établir des règlements simplement parce que quelques personnes protestent contre un produit.

J'ai dans mon bureau une liste des types de produits au sujet desquels j'ai entendu au cours des trois dernières années

[Texte]

in the last three years, and it numbers 28 different products from toys to toilet bowl cleansers, underarm deodorants and brassieres, men's underwear and presweetened cereals and eggs,—practically anything.

The other thing that I would just like to mention to the task force is that the Institute of Canadian Advertising is in the process of just finishing a manual that contains every piece of legislation in this country that affects advertising, and the cross-referencing of that manual and tables and all the different little flow charts above all the different clearance procedures. That will be published within, I hope, 45 days from now. There are parts of it that I feel would be very helpful research material for the task force.

• 1215

Ms. Priest: It sounds like a model for what the government should be doing in putting together its regulations.

Mr. McKerracher: We are going to sell them a copy.

Mr. Oliver: One point about the task force and that is, identify the impact analysis of any new regulations to be introduced, and I think we support that. Along with the economic impact, though, should be the self regulatory method; it should be part of that assessment so that they would always consider that relative to the issues. There are some that we think could be so complex that self-regulation may not fit it, but it should be looked at and, if it relates to advertising, we think very definitely because we have a proven track record for that function.

Mr. Foss: One thing I would like to add is that we compliment the government for setting up the task force. We have had all kinds of high reports about the people on it and the process it has undertaken, and everything we have seen seems to confirm that point of view and we are happy to be a part of it.

Ms. Priest: Thank you very much for being willing to speak so generously to the staff here, and we apologize again for the problem with the members. Thank you very much.

[Traduction]

certain groupes se plaindre de la publicité, et 28 produits différents y figurent, des jouets aux poudres à rincer les cuvettes, les déodorants pour les aisselles, les soutiens-gorge, les sous-vêtements d'homme, les céréales présucriées et les œufs—à peu près n'importe quoi.

Je voudrais simplement mentionner un autre fait au groupe d'étude. L'Institut de la publicité canadienne est en train de mettre la dernière main à un manuel qui contient un répertoire de toutes les lois relatives à la publicité promulguées dans le pays et qui par un système de recoupement entre ce manuel et les tables, et tous les petits graphiques d'acheminement, explique toutes les formalités des autorisations. Il sera publié, j'espère, d'ici 45 jours. Le groupe d'étude y trouvera, à mon avis, des sections qui constituent des documents très utiles.

Mad. Priest: Cela pourrait être un modèle dont pourrait s'inspirer le gouvernement pour codifier ses règlements.

M. McKerracher: Nous allons leur en vendre un exemplaire.

M. Oliver: Permettez-moi une remarque au sujet du groupe d'étude. Il faudrait faire une analyse de l'incidence de tout projet de règlement. Nous appuyons cette proposition, je pense. Outre l'incidence économique, il faudrait aussi appliquer la méthode de la réglementation interne. Celle-ci devrait faire partie de cette évaluation de sorte qu'ils en tiennent compte selon les circonstances. Celles-ci peuvent parfois être tellement complexes, à notre avis, que la réglementation interne ne suffise pas, mais il faudrait l'envisager. Dans le cas de la publicité, il le faudrait décidément car nos performances sont excellentes dans ce domaine.

M. Foss: J'aimerais ajouter que nous félicitons le gouvernement pour avoir formé ce groupe d'étude. Nous avons entendu toutes sortes d'éloges à propos des personnes qui le composent et à propos des travaux qu'il a entrepris, et tout ce que nous avons vu semble confirmer cette affirmation. Nous sommes heureux d'y apporter notre collaboration.

Mad. Priest: Je vous remercie beaucoup de vos bonnes paroles à l'égard des membres, et je vous prie de nous excuser à nouveau pour le problème qui s'est produit avec les membres. Merci infiniment.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Advertising Advisory Board:

Mr. R. Oliver;
Mr. J. Foss;
Mr. K. McKerracher.

Du Bureau consultatif de la publicité au Canada:

M. R. Oliver;
M. J. Foss;
M. K. McKerracher.

From the Study Group on Administrative Tribunals:

Miss J. V. Scott;
Mr. J. Finkelman;
Mr. A. Soloman.

Du Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs:

M^{lle} J. V. Scott;
M. J. Finkelman;
M. A. Soloman.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Friday, December 19, 1980

Le vendredi 19 décembre 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

INCLUDING:

Y COMPRIS:

The Final Report to the House

Le rapport définitif à la Chambre

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 26, 1980
(76)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 5:32 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, DECEMBER 1, 1980
(77)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 10:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, DECEMBER 1, 1980
(78)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Deniger, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 10:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 2, 1980
(79)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 1:20 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:15 o'clock p.m. this day.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 26 NOVEMBRE 1980
(76)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 17 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 1^{er} DÉCEMBRE 1980
(77)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 1^{er} DÉCEMBRE 1980
(78)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Deniger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 22 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1980
(79)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 13 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 15.

AFTERNOON SITTING (80)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 6:40 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 4, 1980 (81)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 6:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 10:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, DECEMBER 8, 1980 (82)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 7:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Deniger and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee proceeded to consider a draft Report to the House.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number one in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number two in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number three in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number four in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number five in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number six in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number seven in the draft Report be adopted.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (80)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 18 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1980 (81)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 22 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 8 DÉCEMBRE 1980 (82)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 19 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Deniger et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro un du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro deux du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro trois du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro quatre du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro cinq du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro six du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro sept du projet de rapport soit adoptée.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number eight in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number nine in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number ten in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number eleven in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number twelve in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number thirteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number fourteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number fifteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number sixteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number seventeen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number eighteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number nineteen in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number twenty in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number twenty-one in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number twenty-two in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number twenty-three in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number twenty-four in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That recommendation number twenty-five in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number twenty-six in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Anguish, it was agreed,—That recommendation number twenty-seven in the draft Report be adopted.

On motion of Mr. Berger, it was agreed,—That recommendation number twenty-eight in the draft Report be adopted.

It was agreed,—That the Chairman report on the Order of Reference to the House no later than December 19, 1980 and that, if necessary, the Special Edition be circulated following this date.

Mr. Deniger moved,—That Mr. Howard Crosby attend the Regulatory World Conference, to be held in Toronto December 11 and 12, on behalf of the Committee.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro huit du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro neuf du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro dix du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro onze du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro douze du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro treize du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro quatorze du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro quinze du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro seize du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro dix-sept du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro dix-huit du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro dix-neuf du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt et un du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-deux du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-trois du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-quatre du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-cinq du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-six du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Anguish, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-sept du projet de rapport soit adoptée.

Sur motion de M. Berger, il est convenu,—Que la recommandation numéro vingt-huit du projet de rapport soit adoptée.

Il est convenu,—Que le président fasse rapport de l'ordre de renvoi à la Chambre au plus tard le 19 décembre 1980 et que, s'il y a lieu, l'édition spéciale soit distribuée après cette date.

M. Deniger propose,—Que M. Howard Crosby assiste à la Conférence mondiale sur la réglementation qui doit avoir lieu

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following division:

YEA:

Mr. Deniger—1

NAYS:

Messrs. Anguish and Berger—2

It was agreed,—That the Chairman prepare the final draft of the Report for Committee approval.

At 1:26 o'clock p.m., Tuesday, December 9, 1980, the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 9, 1980

(83)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 11:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 1:00 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(84)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Messrs. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 10:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 10, 1980

(85)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 5:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Deniger and Peterson.

In Attendance: Messrs. E. Milligan, P. Rosen, B. Richards and Ms. M. Priest.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

By unanimous consent, Recommendation number six in the Draft Report was again considered.

à Toronto les 11 et 12 décembre, à titre de porte-parole du Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée sur division suivante:

POUR:

M. Deniger—1

CONTRE:

MM. Anguish et Berger—2

Il est convenu,—Que le président prépare le projet de rapport définitif pour approbation par le Comité.

A 13 h 26, le mardi 9 décembre 1980, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1980

(83)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(84)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 40 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: MM. G. Kane, E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE 1980

(85)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 17 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Deniger et Peterson.

Aussi présents: MM. E. Milligan, P. Rosen, B. Richards et M^{me} M. Priest.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Du consentement unanime, la recommandation numéro six du projet de rapport est de nouveau étudiée.

On motion of Mr. Deniger, it was agreed,—That Recommendation number six be adopted as amended.

It was agreed,—That the Chairman be empowered to inspect the final copy for format and style and correctness and to make such corrections as needed.

On motion of Mr. Anguish: *ORDERED*,—That the Draft Report be adopted as the Committee's Report to the House and that the Chairman be instructed to present it to the House.

At 6:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Sur motion de M. Deniger, il est convenu,—Que la recommandation numéro six soit adoptée telle que modifiée.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à étudier le dernier exemplaire quant à la forme, au style et à l'exactitude et fasse les corrections nécessaires.

Sur motion de M. Anguish: *IL EST ORDONNÉ*,—Que le projet de rapport soit adopté comme rapport du Comité à la Chambre et que l'on demande au président de le présenter à la Chambre.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

REPORT TO THE HOUSE

Friday, December 19, 1980

The Special Committee on Regulatory Reform has the honour to present its

FINAL REPORT

In accordance with its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980, which required your Committee to examine and report upon government regulation in order to minimize the burden on the private sector, including:

- the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;
- alternative techniques for achieving regulatory objectives;
- ways by which overlap of federal and provincial jurisdiction may be eliminated.

Your Committee has agreed to report as follows, and requests that the Government consider the advisability of adopting the recommendations herein.

A. *General Comments*

The Committee's mandate called for it to examine and report on "government regulation". In one sense, everything that governments do is "regulation". Because such a broad definition was of no help in focusing our work, we used the narrower definition adopted by the Economic Council of Canada in its Interim Report on the Regulation Reference. Our Report considers "regulation" to be the imposition of constraints, backed by government authority, that are intended to specifically modify the economic behaviour of individuals in the private sector. This includes regulatory activity relating to health, safety, fairness, and the environment.

It is important to distinguish between "regulation" as we have defined it and "a regulation" (*see Glossary*). If the Government wishes to regulate and thus control behaviour, it can employ a variety of instruments. One possibility is a statute enacted by Parliament. At the other end of the spectrum, regulatory control can be exercised through internal government policy manuals, administrative directives, or interpretive bulletins. Between these two extremes lies the instrument that is most commonly relied upon: a "regulation". A regulation is, technically, a form of subordinate legislation made under authority of a statute. The Committee looked at "government regulation" because it was asked to do so. The Committee looked at "regulations" because regulatory intervention is often carried out through the use of this instrument.

The Committee believed that its role should be to provide guidance for change and to promote regulatory reform. In carrying out our mandate, we first issued a discussion paper and called for comment from the private sector, including business, labour, and consumers, as well as from the federal and provincial governments. We benefitted from the very

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 19 décembre 1980

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation a l'honneur de présenter son

RAPPORT DÉFINITIF

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980, lequel prescrivait à votre Comité d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment:

- les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ce règlement;
- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales.

Votre Comité a convenu de présenter le rapport suivant et de demander au Parlement d'étudier l'opportunité d'adopter les recommandations mentionnées ci-après.

A. *Généralités*

Le Comité était chargé d'étudier les «règlements du gouvernement» et de faire rapport à leur sujet. Or, dans un sens, la «réglementation» recouvre, grosso modo, toutes les activités du gouvernement. Étant donné que nous ne pouvions pas travailler sur une définition aussi vaste, nous nous sommes appuyés sur la définition plus étroite qu'a adoptée le Conseil économique du Canada dans son rapport provisoire sur la rationalisation de la réglementation publique. À notre avis, la réglementation est l'imposition de contraintes, avalisée par les autorités publiques dans le but de modifier plus particulièrement le comportement économique des personnes œuvrant au sein du secteur privé. Cet aspect de la réglementation porte sur l'impartialité, la santé, la sécurité et l'environnement.

Il est important d'établir une distinction entre «la réglementation» telle que nous l'avons définie et «un règlement» (*voir glossaire*). Si le gouvernement désire réglementer et ainsi régir le comportement public, divers moyens sont à sa disposition. Il peut, par exemple, faire adopter une loi par le Parlement. À l'autre bout de la chaîne, la contrôle réglementaire peut se faire par l'élaboration de manuels internes sur les mesures prises par le gouvernement, et par le biais de directives administratives ou de bulletins d'interprétation. Entre ces deux extrêmes se trouve l'acte auquel le gouvernement a le plus recours, le «règlement». En théorie, un règlement est une forme de législation subordonnée élaborée conformément à une loi. Le Comité s'est penché sur les «règlements du gouvernement» parce que tel était son mandat et que le gouvernement intervient le plus souvent en ayant recours à ce genre de texte.

Le Comité a cru que son rôle devait être d'orienter le changement et de favoriser la réforme de la réglementation. En remplissant notre mandat, nous avons tout d'abord publié un document d'étude et sollicité l'avis du secteur privé, notamment de représentants du milieu des affaires, de membres de la population active et de consommateurs, ainsi que des gouver-

detailed and wide-ranging response that came from a variety of groups and individuals in the private sector. Other bodies that have examined government regulation have not enjoyed the same advantage of being able to test ideas for reform in a public forum. Valuable insights have been gained through this process.

We also benefitted from information supplied to us by provincial governments. Several have been active in the area of regulatory reform. We found new ideas and learned about useful approaches that might be implemented at the federal level.

Finally, we benefitted from the testimony and submissions of officials from a variety of federal departments and agencies. We asked Ministers to allow their officials to aid the Committee by sharing their experience and expertise as professional managers and advisors. We are pleased to report that, in virtually all cases, our request for assistance resulted in an open and very constructive exchange. We were encouraged to hear of the Government's efforts to improve its regulatory activities. The private sector's concern about regulation is matched by a similar concern and sensitivity to the problem within the Government.

In summary, the Committee found widespread support for regulatory reform, especially for our approach which has been to focus on the processes by which regulatory initiatives are developed, administered, and reviewed. We did not find widespread support for "deregulation", nor did we review specific industries or sectors to determine the extent to which deregulation might be appropriate. We look forward to the Economic Council of Canada's Final Report on the Regulation Reference, which is expected to provide more information on this issue. In the meantime, however, we anticipate that deregulation in some circumstances could be one of the benefits that will flow from implementation of our recommendations.

B. Underlying Themes

A number of basic themes emerged from the testimony and submissions we received. The following themes underlie our recommendations and are reflected in our reasoning.

1. The Need to Change Attitudes as Well as Procedures

The Committee realizes that simply changing procedures will not guarantee improvements. Reform must be carried out by people and the mere existence of internal rules will not ensure that desired behaviour results. A first and essential step in regulatory reform must be a change of attitude in both the public and private sectors. The private sector must be prepared to work with Government and government officials must welcome greater private sector participation as a means of ensuring better and less burdensome regulations.

nements fédéral et provinciaux. Les réponses très détaillées et circonstanciées que nous ont données toute une série de groupes et de particuliers du secteur privé nous ont été d'une grande utilité, mais certains organismes qui se sont penchés sur le problème de la réglementation gouvernementale n'ont pu venir confronter leurs idées en public. Le processus suivi nous a permis d'avoir un aperçu essentiel de la question.

Nous avons également tiré parti des renseignements que nous ont transmis les gouvernements provinciaux, dont plusieurs se sont montrés actifs dans le domaine de la réglementation. Nous avons recueilli de nouvelles idées et avons retenu certains modes d'action utiles qui pourraient voir le jour à l'échelle fédérale.

Enfin, nous avons également tiré parti des témoignages et des rapports présentés par des hauts fonctionnaires de ministères et d'organismes fédéraux. Nous avons demandé aux ministres d'autoriser leurs collaborateurs à aider le Comité en lui faisant part de leur expérience et de leurs connaissances pratiques en tant qu'administrateurs et conseillers professionnels. Nous sommes heureux de rapporter que dans la plupart des cas, notre demande s'est traduite par des échanges libres et fort constructifs. Nous avons été encouragés devant les efforts qu'a déployés le gouvernement pour améliorer ses activités réglementaires. Les préoccupations du secteur privé à l'égard de la réglementation n'ont d'égal que celles du gouvernement, qui se montre très sensible à ce problème.

En résumé, le principe de la réforme réglementaire semble recevoir l'appui général de la population, en particulier notre manière de procéder, nous intéressant plus spécialement à la façon dont les initiatives en matière de réglementation sont définies, administrées et révisées, mais ce n'est cependant pas le cas pour la «déréglementation». Nous n'avons pas analysé certaines industries ou secteurs d'activité en vue de déterminer dans quelle mesure une redéfinition de la politique réglementaire serait justifiée. Nous attendons avec impatience le rapport définitif du Conseil économique du Canada sur la rationalisation de la réglementation publique, qui devrait fournir des renseignements complémentaires à ce sujet. Entre-temps, cependant, nous espérons que nos recommandations se traduiront par la suppression de certains règlements, ce qui en constituerait un des aspects positifs.

B. Thèmes principaux

Les témoignages que nous avons recueillis et les rapports que nous avons reçus font ressortir un certain nombre de thèmes principaux. Ceux-ci sont à la base de nos recommandations et sous-tendent notre raisonnement.

1. Attitudes et procédures, la réforme est de rigueur

Le Comité sait que la simple réforme des procédures ne garantira pas forcément le changement. La réforme doit être entreprise par les individus et la seule existence de règles internes n'amènera pas forcément le comportement désiré. Le changement d'attitude tant du secteur public que privé constitue un premier pas essentiel vers la réforme de la réglementation. Le secteur privé doit être disposé à collaborer avec le gouvernement et les fonctionnaires doivent encourager une plus grande participation du secteur privé, ce qui permettra

2. The Need for Strong Political Will

The Committee is convinced that successful and meaningful regulatory reform will not result unless individual Ministers and Members of Parliament make it clear that reform is necessary and that progress is expected. As reforms might affect vested interests in the private sector and the bureaucracy, the Government must take every opportunity to communicate its concern and its desire for action to both the private sector and to government officials. From what we have learned about experiences with regulatory reform in other jurisdictions, we are convinced that the driving force behind reform must be a strong, constant, and clearly demonstrated political will.

3. The Public Expects More From Parliament

The Committee believes that the full measure of benefit from regulatory reform will not be attained without parliamentary reform. We have focused our attention on specific functions relating to regulatory activity that might be performed by Parliament and that we feel would improve accountability and ensure that regulation is in the public interest. Parliament's long-term success in carrying out any of these functions will depend on general changes in parliamentary procedures and practices. There is growing support among Members for parliamentary reform. Significantly, we have found that the private sector also feels that changes are necessary and that parliamentarians should play more active and constructive roles.

4. Regulation is Not a Panacea

Regulatory intervention has significant effects on the distribution of wealth in our society. It creates "winners" and "losers", and it is not always the consumer or the worker who benefits. In some cases, regulation helps business. In addition, when increased costs are imposed on businesses, they can often pass these on to consumers through increased prices.

The individuals and organizations from the private sector that make submissions and appeared before us acknowledged the legitimacy and supported the objectives of government regulation. Their concern was not with regulation *per se*, but with regulatory control that imposed unnecessary burdens on businesses, workers or consumers. Burdensome regulation undercuts the objectives sought by Parliament and ensures that performance will never match expectations. We get less than we wanted and pay more for what we do get.

Even with the best possible regulation, however, Canadians must accept that governments cannot solve all problems and that our nation's resources, including labour and capital, are

d'améliorer le processus de réglementation et de le rendre moins gênant.

2. Volonté politique: la fermeté s'impose

Le Comité est convaincu qu'une réforme heureuse et significative de la réglementation ne se fera que si le gouvernement et le Parlement font valoir clairement et nettement la nécessité d'opérer la réforme et de réaliser des progrès. Étant donné que la réforme pourrait avoir des retombées sur les intérêts acquis au sein du secteur privé et de la bureaucratie, le gouvernement doit saisir toutes les occasions qui lui sont offertes pour faire part tant au secteur privé qu'aux responsables du gouvernement, de ses préoccupations et de son désir de voir des mesures adoptées. D'après ce que nous avons appris sur les expériences menées en matière de réforme de la réglementation dans d'autres sphères de compétence, nous sommes convaincus que la réforme ne peut se faire sans volonté politique ferme, constante et clairement démontrée.

3. Le public et le Parlement: et si le Parlement n'en faisait pas assez?

Le Comité estime que la réforme de la réglementation ne sera pas fructueuse à tous égards si elle ne se double pas d'une réforme parlementaire. Nous nous sommes plus spécialement attardés sur certaines fonctions régissant l'activité réglementaire, que pourrait remplir le Parlement et qui, à notre avis, devraient renforcer la responsabilité et faire en sorte que la réglementation soit effectuée dans l'intérêt public. Si le Parlement veut remplir ces fonctions avec succès à long terme, d'importantes modifications doivent être apportées à la procédure et à l'usage parlementaire. De plus en plus de députés favorisent d'ailleurs une telle réforme. Il est important de noter, d'autre part, que le secteur privé estime également que des changements sont nécessaires et que les parlementaires devraient jouer des rôles plus actifs et constructifs.

4. La réglementation n'est pas une panacée

L'intervention par voie de réglementation a d'importantes incidences sur la répartition de la richesse dans notre société. Elle crée des «gagnants» et des «perdants», mais ce n'est pas toujours le consommateur ou le travailleur qui en tire profit. Dans certains cas, la réglementation favorise l'industrie, car lorsque des frais leur sont imposés, les entreprises peuvent souvent les transmettre aux consommateurs en augmentant les prix.

Les particuliers et organismes du secteur privé qui ont présenté des rapports et ont comparu devant nous ont reconnu la légitimité de la réglementation publique et en ont appuyé les objectifs. Ce n'est pas la réglementation elle-même qui les préoccupait, mais plutôt son contrôle, lequel impose des fardeaux inutiles aux entreprises, aux travailleurs ou aux consommateurs. Une réglementation intempestive mine les objectifs recherchés par le Parlement et aboutit à ce que les réalisations et les anticipations ne se rejoignent jamais. Nous obtenons moins que ce que nous voulions et payons plus cher ce que nous réussissons à obtenir.

Même si la réglementation était optimale, les Canadiens devraient néanmoins accepter le fait que les gouvernements ne peuvent résoudre tous leurs maux et que les ressources de ce

limited and subject to many conflicting demands. Objectives must be clearly defined and properly understood. We must consider whether the objectives can best be achieved through regulatory intervention, or through taxes, subsidies, tax expenditures and other measures, or through individual initiative. Regulation, or indeed any form of government intervention, might not be the best approach. If regulation is selected as the appropriate mechanism, then we must design the system so that it is as efficient as possible, providing us with the greatest benefit for the least possible cost.

5. Putting People First

Officials who appeared on behalf of Nova Scotia, Ontario and the federal government told us of their efforts to improve the delivery of government services to the public. A common theme underlying the "service to the public" initiatives of these governments is that members of the public are "customers" of government and that customers must come first. We are convinced that this is a useful approach.

6. The Need for Flexibility

The "service" offered by the various regulatory operations in the federal government differs considerably, as do the "customers". Accordingly, we have rejected recommendations that would apply on a rigid, uniform basis to every department and agency. Rather, we believe each department and agency should be able to tailor its own processes to fit its own unique requirements and those of the public it serves. We have tried to ensure that our recommendations will allow the flexibility that is essential if the mechanisms we propose are to be successful.

7. The Benefits of Consultation

The most frequent comment heard by the Committee was the need for early and wide consultation with the private sector on regulatory initiatives. The Committee believes that consultation is a valuable tool for public sector management. Regulators who genuinely wish to make informed decisions about how and when to intervene must seek the advice and reaction of the private sector. Consultation should not be seen as another burden to be shouldered by the bureaucracy. We are convinced that early and wide consultation is potentially the most effective approach for reducing the burden of government regulation.

C. Principles That Shaped Our Recommendations

In addition to the broad themes outlined above, there were a number of specific principles that directly influenced our Report and our recommendations.

pays, y compris la main-d'œuvre et les capitaux, sont limitées et soumises à de nombreuses demandes antagonistes. Les objectifs doivent être clairement définis et bien compris. Nous devons déterminer s'ils seront le mieux atteints par le biais de la réglementation, des impôts, des subventions, des dépenses fiscales et autres mesures ou de l'initiative industrielle. La réglementation, ou en fait toute forme d'intervention gouvernementale, n'est peut-être pas le meilleur moyen de parvenir à l'objectif visé. Si la voie de la réglementation est choisie, le système adopté doit alors être aussi rentable que possible, permettant à tout un chacun d'en tirer le plus grand profit au moindre coût.

5. Le client est roi

Les hauts fonctionnaires qui ont comparu devant nous au nom de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du gouvernement fédéral nous ont fait part des efforts qu'ils déployaient pour améliorer la prestation des services publics à l'ensemble de la population. L'argument couramment présenté par ces gouvernements en ce qui concerne leurs initiatives en la matière est que les membres du public sont les «clients» du gouvernement et que le client est toujours roi. Nous sommes convaincus que cette attitude est saine.

6. Objectif: la souplesse

Le «service» offert par les diverses activités réglementaires du gouvernement fédéral varie considérablement, tout comme les «clients». Par conséquent, nous avons rejeté toute recommandation qui aurait imposé un système rigide et uniforme à chaque ministère et organisme. Au contraire, nous estimons que ceux-ci devraient élaborer leurs propres procédés en fonction de leurs propres besoins et de ceux du public qu'ils servent. Nous avons essayé de faire en sorte que nos recommandations offrent la souplesse qui est essentielle si les mécanismes que nous proposons doivent porter leurs fruits.

7. Les avantages de la consultation

L'opportunité d'engager la consultation la plus vaste possible avec le secteur privé sur toute initiative réglementaire, et dans les meilleurs délais qui soient, a été l'argument que le Comité a le plus fréquemment entendu. Celui-ci croit que grâce à la consultation, il est possible de bien gérer le secteur public. Les auteurs des règlements, qui désirent sincèrement prendre des décisions éclairées sur la façon d'intervenir et le moment de le faire, doivent chercher conseil auprès du secteur privé et noter ses réactions. La consultation ne devrait pas être considérée comme étant une autre charge qu'aurait à supporter la bureaucratie. Nous sommes convaincus qu'elle permettra de minimiser fort efficacement le fardeau que représente la réglementation publique.

C. Recommandations: les principes qui les sous-tendent

Outre les thèmes généraux susmentionnés, un certain nombre de principes plus précis ont influé directement sur notre rapport et sur les recommandations que nous y formulons.

1. If It Works, Don't Fix It

Although we believe that there is considerable room for improvement, it is only fair to point out that the federal government has demonstrated a concern for regulatory reform and has instituted a number of useful changes in its systems and procedures. If something is working well, it would be foolish to tear it down. If it is not working as well as it might, it usually would make more sense to fix it than to replace it.

2. No "Fine Tuning"

As members of this Committee, our job was to inquire into certain problems associated with regulatory intervention and to provide guidance to Parliament on how the problems might be solved. The Committee hopes that its suggestions will be accepted and acted upon. We realize, however, that the objectives we seek will have a better chance of being achieved if Parliament allows ministers and officials needed latitude in implementation. For this reason, we have chosen not to "fine tune" our recommendations.

3. Allow Flexibility, but Ensure Action

The Committee favours a flexible approach to regulatory reform, but we are concerned that the lack of rigid, uniform requirements not become an excuse for inaction. The principal responsibility for change must rest with the individual departments and agencies, but there must be methods to ensure that this responsibility is discharged.

The Office of the Coordinator, Regulatory Reform was established to act as a catalyst for regulatory reform, to aid and encourage departments and agencies in their efforts, and to coordinate the Government's overall initiatives. The Office, which advises the President of the Treasury Board, has no direct responsibility for implementing reforms within departments or agencies. We believe this arrangement is proper. The ministers and deputies and the heads of regulatory agencies have the power to see that change takes place within their organizations. We believe that accountability should be focused on those who can exercise such power. Scrutiny and comment by both Parliament and the private sector should ensure such accountability and maintain the pace of reform.

The Committee also believes, however, that the Minister charged by the Prime Minister with the overall responsibility for regulatory reform, the President of the Treasury Board, must be accountable for matters within his control. Coordination of the Government's regulatory reform initiatives is a major responsibility. We suggest that after a reasonable period of time, the President of the Treasury Board, in his coordinating capacity, report to Parliament on the progress made by the Government in regulatory reform.

1. La politique du laissez-faire

Même si nous croyons que l'amélioration est toujours possible, il convient de préciser que le gouvernement fédéral a exprimé son souci de procéder à une réforme de la réglementation et a apporté un certain nombre de modifications utiles à ses systèmes et procédés. Si un mécanisme fonctionne bien, il serait insensé de le démanteler. Si, par ailleurs, son efficacité laisse à désirer, il serait plus sage d'y apporter des améliorations que de le remplacer.

2. Aucun «réglage de précision»

En tant que membres de ce Comité, nous étions chargés d'enquêter sur certains problèmes liés à l'élaboration des règlements et d'aider le Parlement à résoudre ces problèmes. Le Comité espère que ses suggestions seront acceptées et mises en œuvre. Nous savons cependant que les objectifs que nous cherchons à atteindre pourront être plus facilement réalisés si le Parlement laisse aux ministres et à leurs collaborateurs une certaine marge de manœuvre dans l'application des recommandations. C'est pourquoi nous avons préféré ne pas préciser ces dernières.

3. La souplesse est nécessaire mais l'action s'impose

La réforme de la réglementation devrait être abordée avec une certaine souplesse, mais l'absence de conditions rigides et uniformes ne devrait pas devenir prétexte à toute forme d'inaction. Il revient à chaque ministère et à chaque organisme d'apporter des changements, mais des moyens devraient être mis en place pour faire en sorte que cette responsabilité soit menée à bien.

Le Bureau du coordinateur chargé de la réforme de la réglementation a été créé dans le but de servir de catalyseur à la réforme de la réglementation, d'aider et d'encourager les ministères et organismes dans leurs entreprises en ce sens et de coordonner les initiatives du gouvernement et des organismes publics. Le Bureau, qui conseille le président du Conseil du Trésor, n'est cependant pas chargé d'appliquer les réformes au sein des ministères ou des organismes. Nous pensons que ce *modus vivendi* est justifié. Les ministres, les sous-ministres et les présidents des organismes de réglementation sont chargés de s'assurer que les modifications décidées sont appliquées au sein de leurs organisations. Nous pensons que pareille responsabilité devrait échoir à ceux qui sont investis de ce pouvoir. Il faudrait que le Parlement et le secteur privé exercent une surveillance et formulent des commentaires pour qu'une certaine responsabilité soit assurée et que le rythme de la réforme soit maintenu.

Cependant, le Comité croit également que le ministre chargé par le Premier ministre de mener la réforme de la réglementation, soit le président du Conseil du trésor, doit être comptable des questions qui relèvent de sa compétence. La coordination de la réforme de la politique réglementaire du gouvernement constitue une responsabilité de taille. Nous recommandons qu'après un certain délai, le président du Conseil du Trésor, en tant que coordinateur, rende compte devant le Parlement de l'ensemble des progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en œuvre des recommandations portant sur la réforme de la réglementation.

II *Improving New Regulation*

A. *Consultation: Communication and Openness*

The Committee strongly endorses the principle of consultation and believes the process should permeate the activities of government. In our view, early consultation is the fundamental feature of regulatory reform. The key to more effective regulation involving the least possible burden on the private sector is the participation of a wide variety of interests in the process of regulation from the earliest possible stage.

The Committee heard nearly unanimous approval of the principle of broad consultation from both government and private sector witnesses. Early consultation with affected groups and individuals allows departments and agencies to define more carefully the problem to be solved or objectives to be met by regulating. Serious consideration of alternatives other than regulation is more likely to occur when outside parties are consulted. A department may discover that other approaches such as self-regulation or tax incentives may solve the problem.

The Committee has heard of several instances in which self-regulation or guidelines have been adopted instead of regulation. For example, recall procedure guidelines were issued by the Department of National Health and Welfare for unsatisfactory food, drugs, cosmetics or medical devices. The recall guidelines were developed as an alternative to proposed regulations.

Communication between the Government and interested parties means that each understands the other's needs, objectives, and positions better. The Government is able to determine the type or degree of regulation that intrudes least on private sector activities while still meeting regulatory objectives. Those who are regulated comply more easily because they understand the motives of Government, have had input into the development of the regulation, and have had time to adjust their activities for compliance. The additional time spent on consultation may ultimately be offset if compliance is achieved with minimum disruption.

With early consultation, there may be fewer enforcement problems because an attitude of cooperation and an exchange of information allows the parties to develop efficient enforcement mechanisms. An ongoing relationship between the regulator and the regulated is established that allows them to work together to solve future problems of compliance, enforcement, or amendment.

The Committee was impressed by testimony about some of the consultative processes of government bodies, including the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, the Department of Consumer and Corporate Affairs, the Department of the Environment, and the Department of National Health and Welfare. We are not satisfied, however, that all departments and agencies presently are consulting early

II *Vers une Redéfinition de la Politique de Réglementation*

A. *Consultation: Communication et accès à l'information*

Le Comité approuve à part entière le principe de la consultation et croit que ce processus devrait recouvrir toutes les activités du gouvernement. À notre avis, la consultation effectuée dans les meilleurs délais constitue la caractéristique principale de la réforme de la réglementation. La participation d'une vaste gamme d'intérêts au processus de la réglementation au stade le plus avancé possible, permettra d'ajouter à l'efficacité de celle-ci et d'alléger le fardeau qui pèse sur le secteur privé.

Le principe de la consultation a recueilli une quasi-unanimité tant au sein du gouvernement que du secteur privé. La consultation préalable des groupes ou des individus concernés permettrait aux ministères ou aux organismes fédéraux de cerner plus attentivement le problème à résoudre ou les objectifs à atteindre par voie de réglementation. L'examen approfondi de solutions de rechange risque de se faire plus facilement si des tierces parties sont consultées. Un ministère pourra aussi découvrir que d'autres moyens tels que l'autoréglementation ou des stimulants fiscaux peuvent tout aussi bien résoudre un problème donné.

Le Comité sait que certains organismes ont préféré suivre la voie de l'autoréglementation ou adopter des directives plutôt que d'être réglementés. Des directives sur la marche à suivre en cas de rappel de produits ont été publiées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour ce qui est de denrées alimentaires, de médicaments, de produits de beauté ou de prothèses de qualité insatisfaisante. Ces directives ont été élaborées comme alternative à la réglementation proposée.

La communication entre le gouvernement et les parties intéressées permet à chacun de mieux comprendre les besoins, les objectifs et les positions de l'autre. Le gouvernement peut décider du type de règlement ou du degré de réglementation qui impiera le moins sur les activités du secteur privé tout en respectant les objectifs visés. Les organismes réglementés respectent plus facilement de telles mesures étant donné qu'ils comprennent les motifs qui ont amené le gouvernement à les adopter, qu'ils ont participé à leur élaboration et qu'ils ont eu le temps de réorienter leurs activités en conséquence. Le temps complémentaire consacré à la consultation peut en fin de compte être compensé si les perturbations dues au respect des règlements restent minimales.

La consultation préalable aidant les problèmes d'application que posent les règlements risquent d'être moins nombreux car la collaboration et l'échange de vues permettent aux parties intéressées d'élaborer des méthodes d'application efficaces. Un rapport permanent est établi entre celui qui réglemente et celui qui est réglementé, ce qui permet aux intéressés de collaborer en vue de résoudre les problèmes qui pourraient surgir au niveau du respect, de l'application ou de la modification des règlements.

Le Comité a été impressionné par les témoignages recueillis à propos de certains processus consultatifs mis en place par des organismes publics tel le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le ministère de la Consommation et des Corporations, le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il est regrettable cependant que tous les ministères et organismes ne

enough, often enough, or widely enough. It is too easy for a department or agency to say that it has consulted because it has talked with one or two clearly defined interest groups. It may be more convenient to deal with only a few people and we recognize that a prescription to consult with "all those affected" could impose an impossible burden. Consultation has a cost and at some point this cost outweighs the benefits. In spite of this, the Committee feels that there is room for improvement in the consultative procedures of many departments and agencies.

Recommendation 1: We recommend that each department and agency develop its own system for consultation with the private sector. Each system should provide for early and effective consultation before any regulatory initiative is undertaken.

The Committee recognizes the fluid nature of the consultation process and the difficulties of establishing hard and fast rules. It is not always possible to say in advance who should be consulted or at what point consultation should take place. A flexible approach is required.

Each department and agency should consult with its own interested publics to learn how it might better consult on specific matters in the future. We stress that "publics" is in the plural since a wider range of interested parties should be brought into this "consultation on consultation" than might necessarily be included in consultation on a specific regulatory initiative. This search for better methods of consultation should be undertaken with more publicity, wider notice of intent to consult, and discussions with more individuals than would occur in routine consultations. The issue of notice to the public is critically tied to the issue of consultation and we will discuss this further below. However, several witnesses suggested to the Committee that notice of a regulation might be given through the newspapers. We feel that this would be prohibitively expensive in most circumstances, but it might be appropriate when establishing a basic system for consultation.

Our recommendation that each department and agency develop its own general system for consultation means that the primary responsibility for the system is within the individual department or agency. The development of the consultation systems should be aided by a central body, which can coordinate and facilitate exchange on consultative techniques among the departments and agencies so that each can benefit from the others' experience.

The Committee considers the improvement of consultation procedures to be fundamental to regulatory reform. We believe it should be given a high priority. We urge departments and agencies to set objectives and impose timetable on themselves. We expect that the development of better consultation systems will begin immediately.

consultent pas les partis intéressés plus tôt, plus souvent ou plus largement. Il est trop facile pour un ministère de prétendre avoir consulté les partis intéressés alors qu'il ne s'est entretenu qu'avec un ou deux groupes d'intérêts précis. Il est peut-être plus commode de traiter avec quelques personnes seulement; nous nous rendons compte que s'il fallait consulter «toutes les partis intéressés», le fardeau pourrait être impossible à supporter. La consultation coûte cher et au-delà d'un certain seuil, le coût en dépasse les avantages. Le Comité estime pourtant que des améliorations pourraient être apportées aux processus de consultation de nombreux ministères et organismes.

Recommandation 1: Nous recommandons que chaque ministère et organisme mette sur pied son propre système de consultation avec le secteur privé. Chaque système devrait prévoir un processus de consultation préalable et efficace avant qu'il soit donné suite à tout projet de réglementation.

Le Comité sait à quel point le processus de consultation peut être inconstant et combien il est difficile d'établir des règles absolues. Il n'est pas toujours possible de prévoir qui devra être consulté ni à quel moment la consultation devra avoir lieu. Une certaine souplesse est donc de rigueur.

Chaque ministère et organisme devrait consulter ses propres partis intéressés pour savoir comment améliorer son système de consultation sur des questions précises. Le terme «partis» est au pluriel étant donné qu'un éventail plus vaste de personnes intéressées devrait participer à cette «consultation sur la consultation», ce qui ne serait pas nécessairement le cas lors d'une consultation sur un projet de règlement précis. De meilleurs moyens de consultation devraient être recherchés en recourant à une publicité plus poussée, en faisant davantage part de l'intention de consulter et en discutant avec plus d'individus que ce ne serait le cas lors de consultations normales. La question de la publication des avis est très étroitement liée à celle de la consultation, ce dont nous discuterons plus bas. Cependant, plusieurs témoins ont proposé au Comité que l'avis de projets de règlement soit publié dans les journaux. Nous pensons que cette mesure serait excessivement coûteuse dans la plupart des cas, mais elle serait peut-être justifiée si un système de base de ce type était créé.

En recommandant que chaque ministère ou organisme mette sur pied son propre système général de consultation, nous avons voulu dire que la responsabilité en incombe à chaque ministère ou organisme. Un organisme central devrait contribuer à la mise en place de ces systèmes de consultation, lequel pourrait coordonner et faciliter les échanges sur les techniques consultatives entre ministères pour que chacun puisse bénéficier de l'expérience de l'autre.

Le Comité estime que l'amélioration des ressources de consultation est essentielle à la réforme de la réglementation. Nous pensons que cette mesure est de la plus haute des priorités et nous prions donc instamment les ministères et les organismes de se fixer des objectifs et de s'imposer des délais pour atteindre ceux-ci, et nous osons croire que des efforts seront déployés dès maintenant en vue d'améliorer le système de consultation.

B. Advance Notice

1. List of Persons to be Notified.

Advance notice of regulatory initiatives is closely tied to the quality of consultative procedures. Interested persons must be assured that they will be notified when a department or agency is considering regulation.

Recommendation 2: We recommend that any system for consultation developed by a department or agency include the establishment of a public list of interested persons who will be notified by the department or agency with respect to regulatory initiatives.

We feel that such a list would be an important aid to ensuring adequate consultation. The list would be public and people or groups could ask to have their names added to the list. In fact, each department or agency would likely keep several lists, one for each area of regulation it deals with. People could be on more than one list. Many departments and agencies have informal lists at the present time and this recommendation would formalize such systems.

2. Regulatory Agenda

The system of lists of people to be notified will be most useful in ongoing or recurring regulatory matters. Departments and agencies, however, cannot always predict that a particular matter may require regulation, so a list will not necessarily provide the names of all who should be or would like to be consulted. Nor will consultation with those on a list provide notice to the general public about regulatory initiatives. The fairness and openness of our democratic process require that as many people as possible know about the activities of the Government. There must be wide notice of the Government's regulatory plans. Such notice must be given as early as possible so that interested groups and individuals may respond and the Government can benefit from the information as it proceeds.

Regulatory statutes generally take some time to develop before they are introduced in Parliament. As bills pass through the legislative process, further opportunities are provided for public comment. Regulations promulgated under statutes may also take some time to develop—two years being a common period—but they are not subject to a public process that provides the same opportunities for consultation or scrutiny. Advance notice of regulations is particularly important.

Recommendation 3: We recommend that each department and agency publish twice a year a regulatory agenda giving notice of upcoming regulatory initiatives.

B. Préavis

1. Liste des personnes à aviser

La qualité des processus de consultation requiert qu'un préavis soit signifié pour tout projet de réglementation. Les personnes intéressées doivent être assurées qu'elles seront avisées lorsqu'un ministère ou un organisme envisagera d'adopter un règlement.

Recommandation 2: Nous recommandons que dans tout système de consultation mis sur pied par un ministère ou un organisme figure l'établissement d'une liste publique de personnes intéressées qui seront avisées par ce ministère ou cet organisme de tout projet de réglementation.

Nous pensons que cette liste contribuerait grandement à assurer une consultation en bonne et due forme. La liste serait rendue publique et des individus ou des groupes pourraient demander que leur nom y figure. En fait, chaque ministère ou organisme établirait vraisemblablement plusieurs listes, une pour chaque domaine de réglementation qui relève de sa compétence. Certains pourraient figurer sur plus d'une liste. De nombreux ministères et organismes ont des listes officielles à l'heure actuelle et la présente recommandation officialiserait ce système.

2. Calendrier des règlements

Le système des listes de personnes à aviser se révélera des plus utiles pour ce qui concerne les règlements qui sont constamment modifiés ou renouvelés. Cependant, les ministères et les organismes ne peuvent pas toujours prévoir la nécessité de réglementer un sujet particulier, si bien que la liste ne fournira pas nécessairement le nom de tous ceux qui devraient être consultés ou qui voudraient l'être. Le fait de consulter les personnes dont le nom figure sur la liste ne renseignera pas non plus le public en général sur tout projet de règlement. La justice et la liberté d'accès à l'information propres à notre régime démocratique exigent que le plus grand nombre possible de personnes aient vent des activités de notre gouvernement. Les projets de réglementation du gouvernement devraient être diffusés à une vaste échelle. L'avis au public doit être donné dans les meilleurs délais possibles pour que les groupes et les particuliers intéressés puissent formuler leurs commentaires et que le gouvernement puisse tirer parti des informations qu'il reçoit au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux.

Il faut en général du temps pour élaborer des lois de réglementation avant qu'elles ne soient déposées au Parlement. Au fur et à mesure que les projets de loi franchissent les diverses étapes du processus législatif, de nouvelles occasions sont données au public de les commenter. Les règlements promulgués conformément à des lois ne sont pas non plus élaborés du jour au lendemain (*il faut compter en moyenne deux ans*) mais le public n'a pas la possibilité d'en faire un examen poussé. Il est particulièrement important qu'un préavis soit signifié pour tout projet de réglementation.

Recommandation 3: Nous recommandons que chaque ministère et organisme publie deux fois l'an un calendrier des règlements donnant avis de tout projet de réglementation à venir.

The Committee does not wish to prescribe in detail the format of an agenda, since experience and consultation among the departments and agencies will likely produce an appropriate format. We believe, however, that it should contain:

- a brief description of the regulation being considered;
- the legal authority for the regulation;
- a short statement of the problem that the regulation will solve; and
- the name and telephone number of a person in the department or agency whom the public may contact for more information about the proposed regulation.

Since an agenda would cover proposed regulations from the problem definition stage to the draft stage, it might also be helpful to provide some indication of the stage of development of the regulation. The status of items listed in previous agendas might also be given to indicate whether they have been promulgated, dropped or are currently listed. This would allow those interested to trace the development of a regulation through the agendas.

The Committee believes it is important for the Government to have the benefit of wide consultation and to be able to fully assess alternatives before a course of action is determined. We would encourage departments and agencies to publish items in an agenda as early as possible, even when they are only a "gleam in the eye". We recognize that there are risks in exposing ideas to the public at such an early stage. A department or agency does not want to appear to be presenting plans that have not been subject to careful thought. It could be criticized and the private sector might be needlessly disturbed. But it is important to realize that an agenda can be used to communicate ideas, not just plans for regulation. The agenda can be used to gather opinions on whether a particular initiative is necessary or feasible. It can stimulate discussions and allow parties who might be outside the regular consultation list to offer their views.

We expect that both the Government and the private sector would accept the value of early notice in the agendas and the spirit of experimentation that may characterize some of the "gleam in the eye" items. If indeed such items are unworkable, then the comment resulting from publication will identify that. On the other hand, more imaginative, flexible and less burdensome regulation can be encouraged. A department or agency should be told that a particular idea has its drawbacks, but it should not be criticized for presenting the idea at an early stage.

The agenda of each department or agency could be published in Part I of the Canada Gazette, which is available by subscription. Each agenda could then be printed as an excerpt of the Gazette. An individual could subscribe to as many or as few agenda excerpts as he wished.

Le Comité ne désire pas prescrire en détail un modèle de calendrier, étant donné que les ministères et les organismes s'entendront vraisemblablement sur un modèle approprié, compte tenu de leur expérience et des consultations qu'ils tiendront. Nous estimons cependant que ce calendrier devrait renfermer les éléments suivants:

- une brève description du règlement envisagé;
- le texte habilitant du règlement;
- une brève description du problème que le règlement résoudra;
- le nom et le numéro de téléphone de la personne au ministère ou à l'organisme avec laquelle le public pourra communiquer pour obtenir de plus amples informations sur le règlement proposé.

Un modèle de calendrier figure à l'annexe—Comme le calendrier rendrait compte des projets de règlements depuis la définition du problème jusqu'à la rédaction du texte, il serait peut-être utile de donner quelques indications sur l'élaboration des règlements. Une suite pourrait être donnée aux règlements cités dans des calendriers précédents pour indiquer s'ils ont été promulgués, abandonnés ou s'ils figurent toujours aux calendriers en vigueur. Ces intéressés pourraient aussi savoir à quel stade en sont les divers règlements.

Le Comité estime que le gouvernement devrait pouvoir profiter de la plus vaste consultation possible et être en mesure d'évaluer pleinement les autres options qui lui sont offertes avant de retenir une ligne de conduite. Nous encourageons les ministères et organismes à publier sans tarder tous projets dans un calendrier même s'ils n'en sont encore qu'au stade embryonnaire. Nous sommes conscients qu'il y a des risques à exposer des idées au public à un stade aussi anticipé. Un ministère ou un organisme ne veut pas faire croire qu'il présente des projets qui n'ont pas été soigneusement étudiés. Il pourrait être critiqué et le secteur privé, perturbé inutilement. Mais il est important de se rendre compte qu'un calendrier peut être utilisé pour communiquer des idées et non simplement des projets de règlements. Le calendrier peut servir à recueillir des opinions en vue de savoir si une initiative précise est nécessaire ou possible. Cela peut stimuler la discussion et permettre aux partis qui ne figurent pas sur la liste habituelle de consultation de présenter leurs points de vue.

Nous espérons que le gouvernement et le secteur privé se rendront compte de la valeur que représente la publication d'avis préalables dans les calendriers et sauront se montrer ouverts à l'idée de présenter certains projets à l'état embryonnaire. S'il s'avère que ces idées sont irréalisables, les commentaires faisant suite à la publication permettront de le savoir. D'autre part, l'adoption de règlements plus innovateurs, plus souples et moins intempestifs devrait être encouragée. Un ministère ou un organisme peut se faire dire qu'une certaine idée présente des inconvénients, mais il ne devrait pas être critiqué pour ne pas avoir tardé à la formuler.

Le calendrier pourrait figurer dans la partie I de la Gazette du Canada, qui peut être obtenue par abonnement. Le calendrier de chaque ministère ou organisme pourrait être imprimé sous forme d'extrait de la Gazette. Un particulier pourrait s'abonner à autant de calendriers qu'il le voudrait.

The Committee realizes there may be some practical problems in implementing an agenda, but we were encouraged by the testimony of departments that indicated support for the idea. The Department of National Health and Welfare, for example, publishes "information letters" that perform a similar function, and the Department of the Environment is incorporating into its consultation system an advance notice procedure that would also appear to be similar.

A central body would no doubt have to work with departments and agencies to help them implement the agenda system and provide guidance on such matters as the definition of a "regulation". For example, we are not concerned about regulations that change names or appoint inspectors. Agendas would give notice of intended regulatory initiatives that directly affect the private sector. We are confident that these problems can be resolved.

3. An Index

Each agenda would provide a useful overview of the activities of a single department or agency. Most areas of private sector activity, however, are regulated by more than one department or agency. An individual must be aware of the activities of several government bodies and should be able to determine easily which regulatory initiatives may affect him.

Recommendation 4: We recommend that an index be compiled of all agendas published by government departments and agencies.

A computerized system would likely be the most efficient and versatile method of accomplishing this. The index could be cross-referenced to the standard industrial sector classification system. Indeed, while the private sector may appreciate the index, the Government itself may find it to be a useful regulatory management tool.

The Committee is aware that emergencies will not fit into any regular system for advance notice and consultation. While an emergency that requires a response within hours will be rare, there may be situations that require action within days or weeks. In these cases, we believe that a department or agency should at least consult (*by telephone if necessary*) those on its appropriate list. Further notice might be given through a special edition of the relevant agenda. Depending on the nature of the emergency, further consultation may be possible. The department or agency must be prepared to justify its assessment of the situation as an "emergency" and its departure from the normal consultation process.

The Committee believes that the agenda and index would improve awareness of regulatory initiatives, but we are under no illusions about the size or breadth of the readership of the Canada Gazette. While many more people are likely to subscribe to a particular agenda than presently read the Gazette, the total numbers will probably remain small. We do not intend to imply, therefore, that the publication of an agenda

Le Comité se rend compte que certains problèmes pratiques risquent de se poser lors de la mise en œuvre de ces calendriers, mais nous avons été encouragés par les témoignages recueillis auprès des responsables ministériels qui ont appuyé cette idée. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social publie, par exemple, des «lettres d'information» qui remplissent une fonction similaire, et le ministère de l'Environnement est en train d'introduire dans son système de consultation une procédure de signification de préavis qui semble également se rapprocher du système du calendrier.

Un organisme central devrait sans aucun doute collaborer avec les ministères et les organismes pour les aider à mettre sur pied le système de calendrier et les guider pour résoudre des questions comme celle de la définition d'un «règlement». Nous ne nous préoccupons pas des règlements qui modifient des noms ou qui nomment des inspecteurs; le calendrier donnerait avis des projets de règlement qui pèseront directement sur le secteur privé. Nous sommes convaincus que ces problèmes peuvent être résolus.

3. Index

Chaque calendrier offrira un aperçu utile des activités d'un seul ministère ou organisme. La plupart des domaines d'activité du secteur privé sont cependant réglementés par plus d'un ministère ou d'un organisme. Un individu doit connaître les activités de plusieurs organismes publics et devrait pouvoir déterminer facilement quel projet de règlement peut avoir des répercussions sur lui.

Recommandation 4: Nous recommandons que soit établi un index de tous les calendriers publiés par les ministères et les organismes publics.

La mise en place d'un système informatique serait vraisemblablement le moyen le plus efficace et le plus souple de mettre en œuvre cette proposition. L'index pourrait renvoyer au système habituel de classification du secteur industriel. En fait, alors que le secteur privé pourra apprécier cet index, le gouvernement estimera peut-être, quant à lui, qu'il permet de mieux gérer les règlements.

Le Comité est conscient du fait que les urgences ne pourront s'intégrer dans un système normal de préavis et de consultation. Bien qu'une urgence qui exige une réponse dans un délai de quelques heures soit chose rare, il risque de surgir des cas qui nécessiteront l'adoption d'une mesure en quelques jours ou en quelques semaines. Dans ces cas, nous croyons que le ministère ou l'organisme en cause devrait au moins consulter (*par téléphone s'il le faut*) ceux qui figurent sur sa liste ad hoc. Un avis pourrait également être donné si une édition spéciale du calendrier en question était publiée. Selon la nature de l'urgence, d'autres consultations pourraient être faites. Le ministère ou l'organisme doit être prêt à justifier «l'urgence» de la situation et le fait qu'il déroge à des mesures de consultation normales.

Le Comité croit que le calendrier et l'index permettraient de mieux connaître les projets de règlements, mais nous ne nous faisons aucune illusion sur le nombre de lecteurs de la Gazette du Canada. Alors qu'un nombre d'individus plus important que celui des actuels lecteurs de la Gazette risque de s'abonner à un calendrier particulier, leur nombre total demeurera vraisemblablement restreint. Nous ne voulons donc pas donner à

would be a substitute for other, more specific, notice procedures.

C. Public Hearings and Discussion Papers

In some cases, public hearings may provide an appropriate forum for public comment. Such measures are generally used when legislation is contemplated, but there is no reason why they could not be applied if complex regulations are being developed.

The Committee was interested to hear of the experience of the independent Board of Review established pursuant to the *Environmental Contaminants Act*. Environmental matters are technically complex, are controversial, and the actions taken or not taken may have long-lasting and costly effects. Characteristics such as these make them particularly appropriate subjects for public hearings. A public hearing may also prove valuable in other areas since it serves as an educational device for all the participants—Government, industry and the general public. It provides an opportunity for catharsis when controversial issues are at stake and lends credibility and impartiality to the decision-making process. Public hearings are expensive, elaborate procedures, but used selectively, they can provide for a useful exchange of information and opinion.

The Government should make greater use of discussion papers to provoke comments and provide the public with an appropriate opportunity to participate in policy formation. Experience with discussion papers on tax reform, social security and immigration would indicate that they are an effective mechanism for stimulating public participation in government decision making prior to the introduction of legislation.

The point that the Committee wishes to stress is that different consultative techniques will be required in different situations. Departments and agencies should experiment with innovative techniques that will meet their own needs and the needs of their public. There are different tools, but each is intended to encourage open, critical thought about regulation and alternatives to regulation.

D. Publication of Draft Regulations for Comment

The Committee has noted that an increasing number of statutes require the publication of draft regulations in the Canada Gazette before promulgation. At least sixty days is usually provided between publication and promulgation in order to allow the interested parties to make final comments on the proposed regulations. Most witnesses felt that sixty days was adequate, but they would have preferred longer comment periods.

The Committee commends those departments and agencies that undertake to prepublish even without a statutory requirement to do so. Yet, such publication is not a substitute for earlier notice (*in an agenda or through other means*) and consultation. It is difficult to persuade regulators to make major changes after a final draft has been published. Too

entendre que la publication d'un calendrier remplacerait d'autres procédés d'avis plus précis.

C. Auditions publiques et documents d'étude

Dans certains cas, des auditions publiques pourraient offrir un cadre approprié aux commentaires publics. Ce genre de mesure est généralement utilisé lorsque des projets de loi sont envisagés, mais rien ne justifie qu'elle ne puisse être appliquée si des règlements compliqués sont en voie d'élaboration.

Le Comité a écouté avec intérêt l'expérience de la Commission d'examen indépendante établie conformément à la Loi sur les contaminants de l'environnement. Les questions d'environnement sont techniquement complexes et controversées et l'adoption de mesures ou l'inaction à cet égard peut avoir des répercussions durables et coûteuses. De tels traits caractéristiques font de ce domaine un sujet particulièrement approprié à l'examen public. Des auditions publiques pourraient également être un moyen fructueux d'analyser d'autres questions. En effet, les auditions publiques sont un moyen éducatif dont peuvent profiter tous les participants, à savoir, le gouvernement, l'industrie et le public. Elles permettent de trancher certains litiges lorsque des questions controversées sont en jeu et donnent un semblant de crédibilité et d'impartialité au processus décisionnel. Elles sont coûteuses et complexes mais, utilisées sélectivement, peuvent permettre un échange fructueux d'informations et d'opinions.

Le gouvernement devrait recourir davantage au système des documents d'étude pour inviter les commentaires du public et offrir à celui-ci l'occasion de participer à l'élaboration des mesures à prendre. Si l'on s'en tient à l'expérience tirée des documents d'étude rédigés à propos de la réforme fiscale, de la sécurité sociale et de l'immigration, il semble que ces ouvrages permettent de stimuler la participation du public aux prises de décision, avant l'introduction des lois.

Le Comité désire néanmoins soulever que différentes techniques consultatives devront être retenues selon les situations. Les ministères et les organismes devraient expérimenter de nouvelles techniques répondant à leurs propres besoins et à ceux de leur public. Les leviers d'action sont divers, mais chacun d'eux doit stimuler un échange de vues libre et critique sur la réglementation et les solutions de rechange.

D. Publication de projets de règlements destinés à être commentés

Le Comité a noté qu'un nombre croissant de lois doivent être publiées sous forme de projet dans la Gazette du Canada avant d'être promulguées. Une période minimale de 60 jours est généralement fixée entre le moment de la publication et celui de la promulgation, de sorte que les partis intéressés puissent présenter une dernière fois des commentaires sur les règlements proposés. La plupart des témoins ont estimé que cette période est suffisante mais auraient préféré qu'une période plus longue soit prévue.

Le Comité félicite les ministères et les organismes qui prennent l'initiative de publier les projets de règlements même si aucune loi ne les y enjoint. Pourtant, cette publication ne saurait remplacer le processus de préavis (*sous forme de calendrier ou selon d'autres moyens*) ou celui de la consultation. Il est difficile de persuader les auteurs des règlements

much has been invested in the form of the regulation by that time. Only early notice and consultation will result in the exchange of views and consideration of alternatives that will yield more efficient and effective regulation. Prepublication of draft regulations, however, does provide an excellent opportunity for "fine tuning" and last minute adjustments.

Recommendation 5: We recommend that departments and agencies prepublish regulations whenever appropriate.

We realize that some regulations cannot be published in advance of promulgation. Most regulations concerning tax matters and many concerning energy supplies could not be published before they take effect because of the disruptions and inequities that would result. Some regulations must be passed quickly, either because of an emergency or because of subject matter (*some Fisheries Act* regulations, for example). Some regulations have such minor implications or affect so few people that prepublication is unnecessary. Since it may be difficult to establish broad criteria for prepublication, we do not recommend a mandatory requirement to publish all regulations in advance of promulgation. The onus should be placed on departments and agencies, however, to justify why prepublication of a regulation is not desirable or possible.

E. Disciplined Regulation

Better regulation requires more careful and thoughtful decisions about regulation. The Committee hopes that greater openness about regulatory initiatives and improved consultation will lead agencies and departments to a better understanding of the impact and costs of the regulations they impose. In addition, the Committee wishes to stress the importance of a disciplined approach to decision making. This approach will not only increase the likelihood that regulation will be less burdensome but also that the Government can meet its objectives more effectively. We are stressing better management of government regulation and the approaches we recommend are management tools. It is in the interests of the regulators to learn to use these tools effectively.

Recommendation 6: We recommend that all proposed regulations be subjected to an appropriate impact assessment to be performed by the sponsoring department or agency.

Assessment of any regulation should include the consideration of basic questions:

- What is the problem?
- What alternative solutions have been considered?
- How will this proposal help?

d'apporter d'importantes modifications à leur texte après la publication du projet final. Trop de temps a déjà été consacré au règlement. Seuls les processus de préavis et de consultation permettront un échange de vues et l'étude de solutions de rechange qui contribueront à rendre le processus de réglementation plus efficace et plus rationnel. Cependant, la publication à l'avance des projets de règlements offre une excellente occasion d'arrondir les angles et de faire des retouches de dernière minute.

Recommendation 5: Nous recommandons que dans la mesure du possible, les ministères et les organismes publient les règlements à l'avance.

Nous nous rendons compte que certains règlements ne peuvent être publiés avant leur promulgation. La plupart des règlements touchant aux questions fiscales et de nombreux autres portant sur l'approvisionnement énergétique ne pourraient être publiés avant de prendre effet, en raison des perturbations et des injustices qui en résulteraient. Certains règlements doivent être adoptés rapidement, soit en raison d'une urgence soit à cause du domaine visé (*certaines règlements élaborés conformément à la Loi sur les pêcheries*, par exemple). Certains autres ont si peu de répercussions ou concernent si peu de personnes que leur publication préalable serait inutile. Etant donné qu'il serait peut-être difficile d'établir des critères généraux régissant la publication à l'avance, nous ne recommandons pas que tous les règlements soient obligatoirement publiés avant leur promulgation. C'est aux ministères et aux organismes qu'il devrait revenir de justifier la raison pour laquelle la publication anticipée d'un règlement n'est ni souhaitable ni possible.

E. Réglementation rigoureuse

Pour arriver à améliorer le processus d'élaboration de règlements, des décisions plus approfondies et plus réfléchies s'imposent. Le Comité espère qu'une plus grande diffusion des projets de règlements et l'amélioration du processus de consultation amèneront les organismes et les ministères à mieux comprendre les répercussions et les coûts qu'entraînent les règlements qu'ils promulguent. En outre, le Comité désire souligner qu'il est important que le processus de prise de décisions soit abordé d'une manière rigoureuse. Ainsi, cette démarche risque non seulement de rendre la réglementation moins intempestive, elle permettra également au gouvernement de répondre à ses objectifs de manière plus efficace. Nous mettons l'accent sur le fait que la politique de réglementation du gouvernement doit être mieux gérée et nous recommandons, pour ce faire, certaines méthodes de gestion. Il est dans l'intérêt des auteurs de règlements d'apprendre à utiliser ces moyens de façon efficace.

Recommendation 6: Nous recommandons que tous les projets de règlement fassent l'objet d'une évaluation pertinente de l'impact par le ministère ou l'organisme responsable.

Lors de l'évaluation de tout règlement, les questions fondamentales suivantes devraient être posées:

- Quelle est la nature du problème?
- Quelles solutions de rechange ont été envisagées?
- Dans quelle mesure cette proposition résoudra-t-elle le problème?

- What are its drawbacks?
- What are its advantages?
- Who will gain and who will lose?
- Why is it the best means of dealing with the problem?

Answering these questions will provide the basis for the better regulatory management we encourage. The answers will also provide an impact assessment (*see Glossary*) of a proposed regulation. The degree of detail, complexity and sophistication of the assessment should vary with the nature of the regulation under consideration. A regulation with very costly consequences might be accompanied by an assessment similar or identical to those now required under the Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) program (*see Glossary*) administered by Treasury Board Canada. It would be counterproductive and prohibitively costly to require such a complex assessment from departments and agencies for less major regulations. A regulation of minor consequence might only be accompanied by a single sheet of paper that gives a short account of the assessment that underlay the decision to impose the regulation. Regulations with consequences between these two extremes should be accompanied by assessment of commensurate complexity. Complex and technical assessments should be accompanied by a summary readable by the interested public.

We wish to stress that our concern is not so much with the form of the requirement to assess regulation as it is with the disciplined thinking that performing an assessment should produce. We realize that most departments and agencies already look at these matters when they consider regulation. We are concerned, however, that this may not be done in a systematic way and that some of the basic questions may not be stressed in certain situations. For example, when alternative solutions to a problem are considered, it is important that they include policy instrument alternatives other than regulation, such as taxes or subsidies, not simply alternative levels or standards of regulation. Alternative methods of developing the regulation, such as the consensus process, should also be explored.

The Committee supports the work done under the SEIA program. Although only three SEIAs have been published to date, we have heard compliments about their professional and technical quality. We also appreciate the efforts of the Administrative Policy Branch of Treasury Board Canada to provide us with the results of an evaluation of the SEIA program. That evaluation and the testimony of witnesses have allowed us to draw some conclusions about the program.

The Committee is concerned that the purposes and uses of the SEIA program do not appear to be well understood throughout the Government. Too many departments see a requirement to perform such an analysis as a burden and a hurdle to be overcome. The quality of the published SEIAs would indicate that technical requirements are well understood and that the Technical Advisory Group within Treasury Board

- Quels sont ses inconvénients?
- Quels sont ses avantages?
- Qui en profitera et qui y perdra?
- Pourquoi est-ce le meilleur moyen de résoudre le problème?

La réponse à ces questions permettra de mieux gérer la politique de réglementation, ce à quoi nous préconisons et sommes des plus favorables, de présenter une évaluation de l'impact (*voir Glossaire*) que pourrait avoir un règlement proposé. Le degré de particularité, de complexité et de sophistication de l'évaluation devrait varier selon la nature du règlement à l'étude. Un règlement dont les conséquences seraient très coûteuses pourrait être accompagné d'une évaluation semblable ou identique à celle requise actuellement en conformité du Programme de l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) (*Voir Glossaire*) administré par le Conseil du Trésor du Canada. Il serait improductif et financièrement prohibitif d'exiger qu'une évaluation aussi complexe soit effectuée par tout ministère ou organisme pour des règlements moins importants. Un règlement n'ayant que des conséquences mineures pourrait être accompagné d'un bref compte rendu de l'évaluation à l'origine du règlement. Les règlements aux conséquences se situant entre ces deux extrêmes devraient être accompagnés d'une évaluation de complexité correspondante. Un résumé lisible par les intéressés devrait être joint aux évaluations complexes et techniques.

Nous désirons souligner que nous ne sommes pas préoccupés tant par la forme que doit revêtir l'obligation d'évaluer un règlement que par la pensée rigoureuse qui doit accompagner une évaluation. Nous savons que la plupart des ministères se penchent sur ces problèmes lorsqu'ils envisagent d'élaborer un règlement. Nous craignons cependant que cela ne soit pas fait systématiquement et que certaines questions fondamentales ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent dans certains cas. Par exemple, lorsque diverses solutions à un problème sont envisagées, il est important que des possibilités d'action autres que la réglementation soient retenues, tel que le prélèvement d'impôts ou l'octroi de subventions, et non pas simplement d'autres niveaux ou normes de réglementation. Il conviendrait également de trouver d'autres moyens d'élaborer un règlement, comme les normes permettant de recueillir l'unanimité.

Le Comité appuie les efforts réalisés en application du programme AISE, et bien que trois évaluations de ce type aient seulement été publiées jusqu'à ce jour, nous avons entendu des compliments sur leur qualité professionnelle et technique. Nous apprécions également les efforts de la Direction de la politique administrative du Conseil du trésor, qui nous a donné les résultats d'une évaluation du programme AISE. Cette évaluation et les témoignages recueillis nous ont permis de tirer certaines conclusions au sujet de ce programme.

Le Comité craint que les objectifs et les critères d'utilisation du programme AISE ne soient mal compris au sein du gouvernement. Trop de ministères estiment que l'obligation qui leur est faite d'effectuer cette analyse constitue un fardeau et un obstacle à surmonter. Par ailleurs, la qualité des évaluations publiées semble indiquer que les exigences techniques sont bien comprises; le Groupe consultatif pour les questions techniques

Canada apparently has done a good job of working with individual departments to develop methodologies and techniques for analysis. Middle and upper management within many departments, however, may need to develop a better understanding of the uses of such analyses as management tools and aids to decision making. Treasury Board Canada may wish to consider filling this need.

The evaluation of the SEIA program done by Treasury Board Canada and testimony and submissions also indicate that many members of the public are unaware of the program. The Committee urges Treasury Board Canada to publicize the existence and uses of the Socio-Economic Impact Analysis programs.

The analysis implied by the SEIA program seems to cause concern to those who deal in the areas of human health or safety. Our inability to place dollar values on intangibles such as human life or quantify the dollar value of a clean environment leads some to question the benefit of the analysis or ask if it imposes a narrow, technocratic view on decision making. These fears were expressed by both government and private sector witnesses.

A greater appreciation of the use of cost-effectiveness analysis (*see Glossary*) rather than cost-benefit analysis (*see Glossary*) in situations in which a benefit cannot be assessed in dollar terms needs to be developed. The value of the analysis as a decision-making tool needs to be emphasized. Indeed, even if a complete SEIA analysis is not required, we would want to see the discipline of the thought process enhanced by use of a simpler assessment.

Since departments with actual experience in performing SEIAs, such as the Department of the Environment, appear to understand better the management and decision-making benefits of the SEIAs, it may be that increased use of some simplified form of impact assessment will allow other departments to appreciate the value of this approach.

III Improving Existing Regulation

A. General Comments

The emphasis in Part II was on improving new regulation, but the Committee realizes that the existing stock of regulation is the major source of burden on the private sector. For one thing, there is much more of it. It is also more likely that regulation that has been in place for a long time will no longer meet its original objectives or that its original objectives will no longer be appropriate. Indeed, some programs may have effects that were never intended by those who designed them. Since the number of regulatory programs has grown incrementally, little or no attempt has been made to look at them collectively. Some may be working at cross purposes to others or the combined effect of several might be far more costly to the private sector than the benefits would justify.

du Conseil du Trésor s'est apparemment bien acquitté de sa tâche consistant à mettre au point des méthodes et des techniques d'analyse avec chaque ministère. Les cadres moyens et supérieurs de nombreux ministères doivent essayer de mieux comprendre que ces analyses servent à améliorer la gestion et à faciliter la prise de décisions. Il serait peut-être utile que le Conseil du Trésor songe à combler ce besoin.

L'analyse effectuée en conformité du programme AISE semble également préoccuper ceux qui œuvrent dans les domaines de la santé ou de la sécurité de l'homme. Notre incapacité à placer une valeur monétaire sur des facteurs abstraits comme la vie humaine ou à quantifier la valeur monétaire d'un environnement sain amène certains à mettre en doute les avantages que présente cette analyse ou à se demander si elle n'impose pas un point de vue étroit et technocratique du processus de prise de décisions. Ces craintes ont été exprimées tant par les représentants du gouvernement que par ceux du secteur privé.

L'évaluation du programme AISE effectuée par le Conseil du trésor et les témoignages et rapports reçus indiquent également que de nombreux membres du public ignorent tout de ce programme. Le Comité prie instamment le Conseil du trésor de rendre public l'existence et les critères d'utilisation du Programme de l'analyse de l'impact socio-économique.

Il faut encourager un plus grand recours à l'analyse de rentabilité (*voir Glossaire*) au détriment de l'analyse coût-avantages (*voir Glossaire*) lorsqu'un avantage donné ne peut être évalué en termes monétaires. Il faut également insister sur la valeur de l'analyse en tant qu'instrument de prise de décisions. En fait, même s'il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse AISE complète, nous aimerions qu'une pensée rigoureuse préside au recours à une évaluation plus simple.

Étant donné que les ministères ayant une expérience réelle des analyses de l'impact socio-économique, tel le ministère de l'Environnement, paraissent mieux comprendre l'utilisation qui peut être faite de ces analyses au niveau de la gestion et de la prise de décisions, il semble que si ces évaluations étaient simplifiées, d'autres ministères pourraient en apprécier davantage la valeur.

III Vers l'amélioration des règlements existants

A. Généralités

Dans la partie II, le Comité a mis l'accent sur les améliorations à apporter au processus d'élaboration des règlements, mais il se rend compte que ce sont les règlements actuels qui posent le plus de problèmes au secteur privé. D'une part, ces règlements sont beaucoup plus nombreux et d'autre part, ceux d'entre eux qui sont en vigueur depuis longtemps risquent fort de ne plus répondre à leur objectif initial ou de ne plus être appropriés. En fait, certains programmes ont peut-être des répercussions qui n'ont jamais été voulues par leurs auteurs. Le nombre de programmes de réglementation s'est multiplié, mais peu d'efforts, s'il en est, ont été faits pour examiner ces programmes collectivement. Certains ont peut-être des effets contraires ou alors la combinaison des effets de plusieurs programmes revient peut-être plus cher au secteur privé que les avantages présentés ne le justifieraient.

B. Review of Existing Statutes and Regulations

The stock of regulatory statutes and regulations include some that may be outdated, redundant, counterproductive, or wasteful.

Recommandation 7: We recommend that each department and agency review immediately its regulatory statutes and regulations to:

- (a) identify unnecessary and outdated regulatory statutes and regulations; and
- (b) set a schedule for more detailed review and further action.

Statutes and regulations can be reviewed relatively quickly to determine what form of detailed review they require. The Committee was impressed with the review undertaken by the Department of Agriculture. Its study consisted of two phases. Under Phase I, the Department categorized all the relevant acts and regulations into several groups:

- those containing sunset clauses (*see Glossary*)
- those to which sunset clauses should be added
- those that should be revoked
- those that required detailed review
- those that required future consideration.

Under Phase II, a departmental action plan was developed that established the responsibility and timing for the action required for each statute or set of regulations. Revocation has been proposed for eight statutes.

A review such as that undertaken by the Department of Agriculture allows a department or agency to quickly eliminate unnecessary or outdated regulation and to set priorities for scheduling evaluations of regulatory programs. The detailed review or further consideration required for some statutes or regulations could likely be best undertaken in the context of review of the programs authorized by those statutes.

C. Evaluation of Regulatory Programs

The Office of the Comptroller General has been advising and assisting departments and agencies in the development of systematic program evaluations (*see Glossary*). The purpose of an evaluation is to look at the effectiveness of a program in meeting its objectives. The results—both intended and unintended—of the programs and the results are examined.

According to the Office of the Comptroller General, a number of departments appear to have adequate systems for program evaluations in place. The Committee is concerned however, that progress appears to be hampered by a lack of expert personnel assigned to perform evaluations and by the pressure of competing needs for scarce resources within departments.

B. Examen des lois et des règlements en vigueur

Parmi les lois de réglementation et les règlements existants, certains sont peut-être dépassés, redondants, improductifs ou inutiles.

Recommandation 7: Nous recommandons que les divers ministères et organismes revisent immédiatement leurs lois réglementaires et leurs règlements en vue:

- a) de découvrir toutes les lois de réglementation et tous les règlements inutiles et dépassés;
- b) de fixer un échéancier prévoyant un examen plus détaillé de ces règlements auquel il sera donné suite.

Les lois et les règlements peuvent être révisés de manière relativement rapide en vue de déterminer quelle forme d'examen détaillé ils nécessitent. Le Comité a été impressionné par l'examen qu'a effectué le ministère de l'Agriculture. Son étude a été divisée en deux parties. En un premier temps, le ministère a réparti toutes les lois et tous les règlements pertinents en plusieurs groupes;

- ceux renfermant des dispositions de limitation de durée (*voir Glossaire*);
- ceux auxquels des dispositions de limitation de durée devraient être ajoutées;
- ceux qui devraient être abrogés;
- ceux qui nécessiteraient un examen détaillé;
- ceux dont l'étude a été renvoyée à plus tard.

Dans un deuxième temps, un plan d'action ministériel a été mis sur pied, faisant état de l'échéancier à respecter et des responsabilités à assumer pour les mesures devant être prises à l'égard de chaque loi ou ensemble de règlements. En outre, l'abrogation a été recommandée pour huit lois.

Une étude semblable à celle qu'a effectuée le ministère de l'Agriculture permet à un ministère ou à un organisme de supprimer tout règlement inutile ou dépassé et de fixer des priorités grâce auxquelles il est possible de programmer l'évaluation d'un programme réglementaire. Il se pourrait que l'examen détaillé ou le renvoi de certaines lois ou règlements s'effectue le mieux dans le cadre de l'examen des programmes autorisés par ces lois.

C. Évaluation des programmes de réglementation

Le bureau du Contrôleur général offre aide et conseils aux ministères et aux organismes pour mettre sur pied un système d'évaluation systématique des programmes (*voir Glossaire*). L'évaluation a pour but de déterminer l'efficacité d'un programme en regard aux objectifs fixés. Les responsables étudient les résultats, à la fois voulus et fortuits, du programme et se demandent s'il n'y aurait pas moyen d'atteindre ces résultats de façon plus rentable.

Selon le bureau du Contrôleur général, un certain nombre de ministères semblent avoir mis au point des systèmes satisfaisants d'évaluation des programmes. Cependant, le Comité craint que les progrès ne soient freinés par l'absence d'experts dont la tâche consisterait à effectuer les évaluations et par les pressions résultant de la course aux ressources rares.

The Committee supports the efforts of the Office of the Comptroller General and the departments to ensure that satisfactory evaluations are carried out on both regulatory and expenditure programs. Good evaluations are a management tool that will contribute to more efficient and responsive regulation.

Another concern of the Committee is that evaluation efforts tend to focus on expenditure programs. We recognize, however, the apparently logical emphasis on expenditure programs rather than regulatory programs in the determination of evaluation schedules. Since most of the costs of regulation are borne by the private sector rather than by Government, a regulatory program appears to expend few resources relative to most of the Government's expenditure programs. The Committee is concerned that not enough emphasis has been placed on the evaluation of regulatory programs. We would like to see this changed. Regulatory programs that cause large private sector compliance costs must be given a higher priority.

Recommendation 8: We recommend that departments and agencies ensure that all their regulatory activities are evaluated periodically under the program evaluation system administered by the Office of the Comptroller General.

IV Other Tools For Regulatory Reform

A. Sunset Clauses

The review by the Department of Agriculture of the statutes and regulations highlights the question of whether sunset clauses serve a useful purpose in regulatory review. The classic sunset clause terminates the legislative authorization for a program. The legislature must act if the program is to continue. The Committee agrees with those witnesses who cautioned that widespread use of the classic "terminating" sunset clause would likely overload Parliament and result in *pro forma* consideration of programs. It is possible, however, that classic sunset might be useful in a few select situations. The decennial review of the *Bank Act* is not without problems, but the sunset provision does mean that important legislation receives periodic consideration. It may be that certain other basic statutes, such as the *Copyright Act* or the *Patent Act*, could benefit from such review. The classic sunset clause also is appropriate when a statute is passed to meet a short-term need or to authorize an experimental program.

While we heard testimony that the "death" clause of classic sunset may be necessary to stimulate periodic review, it may be possible to require the review by statute without providing for termination. This would be appropriate when the Government wishes to ensure that a program is reviewed at a particular time or at certain intervals.

The Committee believes that sunset clauses serve specific needs and we suggest that departments and agencies consider

Le Comité apporte son soutien aux efforts que déploient le bureau du Contrôleur général et les ministères pour faire en sorte que des évaluations satisfaisantes des programmes de réglementation et de dépenses soient effectuées. Une bonne évaluation est un outil de gestion qui contribue à l'élaboration de règlements plus efficaces et plus souples.

Les efforts en matière d'évaluation tendent à porter presque exclusivement sur les programmes de dépenses, ce qui préoccupe également le Comité. Nous reconnaissons, cependant qu'il est apparemment logique de mettre l'accent sur les programmes de dépenses et non sur ceux de réglementation au moment de fixer les échéanciers d'évaluation. Étant donné que la plupart des frais de réglementation sont subis par le secteur privé et non par le gouvernement, un programme de réglementation semble coûter moins cher en ressources que la plupart des programmes de dépenses du gouvernement. Le Comité craint donc que l'accent n'ait pas suffisamment été mis sur l'évaluation des programmes de réglementation et nous aimerions que cette situation soit modifiée. Il faudrait accorder une plus haute priorité aux programmes de réglementation dont le respect entraînera pour le secteur privé des frais considérables.

Recommendation 8: Nous recommandons que les ministères et les organismes fassent en sorte que toutes leurs activités réglementaires soient évaluées périodiquement conformément au système d'évaluation des programmes administré par le bureau du contrôleur général.

IV Réforme de la réglementation: autres mesures

A. Dispositions de limitation de durée

L'étude de ses lois et règlements réalisée par le ministère de l'Agriculture pose la question de savoir si les dispositions de limitation de durée sont utiles lorsqu'un examen du texte réglementaire est effectué. La disposition de limitation de durée traditionnelle met fin aux programmes autorisés par l'Assemblée législative, laquelle doit prendre certaines mesures si elle désire maintenir ceux-ci. Le Comité partage l'opinion des témoins qui craignent que l'utilisation généralisée de cette disposition ne surcharge le Parlement et ne se traduise par une étude *pro forma* du programme. Cependant, il se peut que la disposition de limitation de durée traditionnelle soit utile dans des cas précis. La révision décennale de la *Loi sur les banques* pose certains problèmes, mais en conformité de la disposition de limitations de durée toute loi importante doit être révisée périodiquement. Il se peut que d'autres lois fondamentales telles que la *Loi sur le droit d'auteur* et la *Loi sur les brevets* tirent partie d'un examen de cette nature. La disposition de limitation de durée traditionnelle est également justifiée lorsqu'une loi est adoptée en vue de répondre à un besoin à court terme ou d'autoriser un programme expérimental.

Bien que nous ayons entendu des témoignages selon lesquels la clause «suspensive» que renferment les dispositions de limitation de durée traditionnelles soit nécessaire pour encourager un examen périodique de ces lois, il se peut également que cet examen soit exigé par voie législative, sans qu'il soit pourtant mis fin aux lois ainsi étudiées. Cette mesure se justifierait lorsque le gouvernement désire s'assurer qu'un programme est révisé à un moment donné ou à intervalles réguliers.

Le Comité croit que les dispositions de limitation de durée répondent à des besoins précis et nous suggérons aux ministères

the appropriateness of sunset clauses when reviewing the statutes and regulations that they administer.

B. Annual Reports

The failure of annual reports to provide adequate information on the responsibilities, activities, and goals of many departments and agencies has been noted by this Committee. We believe that annual reports should contain sufficient information so that parliamentarians and the public can obtain a reasonably comprehensive picture of activities in the past year. In addition, we agree with the Royal Commission on Financial Management and Accountability (*the Lambert Commission*) that annual reports should be forward-looking documents, not simply summaries of past activities.

In the context of regulatory reform, the Committee believes that the public should be made aware of the progress that each department and agency is making in its own regulatory reform efforts. This could help ensure, we believe, that the Government responds to the need for reform, and familiarizes the public and Parliament with reform efforts.

Annual reports would be one tool parliamentarians could use to ensure that regulatory reform activities are carried out. Furthermore, parliamentarians must be informed about the regulatory activities of the Government and its efforts to carry out those activities with the least cost and burden on citizens.

Recommendation 9: We recommend that the annual reports of departments and agencies include:

- (a) a summary of the progress that has been made on regulatory reform, including the reduction of paperburden, initiation of better service to the public, and expansion of notice and consultation procedures;
- (b) a summary of major regulatory initiatives undertaken in the past year;
- (c) an identification of major regulatory initiatives contemplated;
- (d) an identification of program evaluations completed in the past year; and
- (e) a schedule of future program evaluations.

C. A Regulatory Budget

A regulatory budget (*see glossary*) identifies and sets limits on the regulatory compliance costs that a department or agency can impose on the private sector. It forces the regulator to treat the private sector costs as if they were costs to government, although government does not actually assume them. Each department or agency is given a budget of regulatory costs which it must not exceed. The department or agency can decide how, within its limits, it wishes to "spend" its regulatory allotment. An incentive to minimize, or at least consider, the costs to the private sector is created.

res et aux organismes de se pencher sur l'opportunité des dispositions de limitation de durée lors de la révision des lois et des règlements qu'ils administrent.

B. Rapports annuels

Le Comité a noté que les rapports annuels ne fournissaient pas suffisamment de renseignements sur les responsabilités, les activités et les objectifs de nombreux ministères et organismes. Nous croyons que les rapports annuels devraient être suffisamment détaillés pour que les parlementaires et le public puissent se faire une idée raisonnablement complète des activités entreprises l'année précédente. En outre, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (*Commission Lambert*) soutient avec raison que les rapports annuels devraient faire état des perspectives d'avenir et non simplement résumer les activités passées.

Le Comité est d'avis que le public devrait être tenu au courant des progrès réalisés par les divers ministères et organismes dans leurs efforts en matière de réforme de la réglementation. Nous estimons que de la sorte, le gouvernement pourrait mieux répondre aux besoins en matière de réforme et tenir le public et le Parlement au fait des efforts déployés en ce sens. Les parlementaires, pour leur part, pourraient se servir des rapports annuels pour s'assurer que seront menées à terme les initiatives axées sur la réforme.

Les parlementaires doivent être informés des activités de réglementation du gouvernement et des efforts qu'il déploie pour mener à bien sa tâche tout en imposant le fardeau le moins lourd possible aux contribuables.

Recommendation 9: Nous recommandons que les rapports annuels des ministères et des organismes comportent:

- a) un résumé des progrès réalisés en matière de réforme de la réglementation, y compris la réduction de la paperasserie, la prestation de services améliorés au public et l'élargissement du processus d'avis et de consultation;
- b) un résumé des principales initiatives de réglementation prises au cours de l'année précédente;
- c) un résumé des principales initiatives de réglementation envisagées;
- d) les grandes lignes de l'évaluation des programmes effectuée au cours de l'année précédente;
- e) un calendrier des prochaines évaluations des programmes.

C. Budget de réglementation

Un budget de réglementation (*voir le glossaire*) détermine et délimite les coûts que doit engager le secteur privé pour se conformer à la réglementation d'un ministère ou d'un organisme. Il force l'autorité en cause à considérer les coûts imputables au secteur privé comme s'ils devaient être assumés par le gouvernement bien que tel ne soit pas le cas. Chaque ministère ou organisme se voit confier un budget de réglementation qu'il ne doit pas excéder. Il peut décider comment, tout en respectant les limites, il désire «dépenser» ses fonds. Il y a ainsi intérêt à minimiser, ou du moins à considérer, les dépenses que doit engager le secteur privé.

One attraction of the regulatory budget is that, unlike either program evaluations or before-the-fact impact assessments, it requires an agency or department to consider all its regulatory programs together and set priorities. Benefits are considered implicitly when priorities are set. Nevertheless, the implementation of a regulatory budget faces formidable obstacles, not the least of which is finding a reasonable means of assessing private sector compliance costs. Many regulatory costs have long been built into overhead costs by the firms and it would be difficult and costly to identify them.

The Committee suggests that the Government take no action to implement a regulatory budget at this time. The Government should follow closely the experience in other jurisdictions with regulatory budgeting to determine whether this concept would be useful.

V Regulatory Agencies

A. General Comments

In early Parts of this Report, we made recommendations relating to consultation, advance notice and decision-making processes that apply to both departments and agencies. Agencies have characteristics and responsibilities, however, that make them different from departments and that require us to consider and make recommendations about them separately.

Indeed, it is important to consider regulatory agencies in any review of regulatory reform issues since the agencies possess such a significant potential, individually and collectively, to impose a burden on the private sector. The extent and the importance of the decisions that agencies make raise important questions about accountability.

Much of the comment that was received by the Committee related to adversarial proceedings conducted by agencies. This is no doubt a reflection of the current nature of agency activities. However, the Committee foresees a greater emphasis being placed on policy proceedings than is presently the case. Thus, while the Committee will have to address particular problems that relate to adversarial proceedings, it is important to recognize that the mechanisms for consultation and related matters we are recommending must be considered applicable to policy proceedings as well.

The regulatory agency is arguably the most visible actor in the regulatory process. On the basis of the briefs submitted to the Committee and the submissions made during appearances before us, that proposition can be restated to indicate that certain regulatory agencies are more visible than others. The agencies that received the most frequent comments were: the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), the Canadian Transport Commission (CTC), and the National Energy Board (NEB).

The Committee was struck by the considerable diversity that exists with respect to the three agencies we heard about so often. We note this fact in order to underscore the difficulty of establishing general recommendations to be applied to all federal regulatory agencies. Our recommendations reflect,

Contrairement aux évaluations des programmes ou aux évaluations préliminaires de l'impact, le budget a notamment pour avantage d'obliger un organisme ou un ministère à considérer, globalement, tous ses programmes de réglementation et à fixer des priorités en fonction des avantages implicites de ceux-ci. Néanmoins, la mise en application d'un budget de réglementation présente de grands obstacles dont le moindre n'est pas de trouver des moyens raisonnables d'évaluer les coûts que doit engager le secteur privé pour respecter la réglementation. Nombre de ces coûts font depuis longtemps partie des frais d'administration des entreprises et il serait difficile et onéreux de les identifier.

Le Comité estime que le gouvernement ne devrait prendre, à l'heure actuelle, aucune mesure en vue de l'adoption d'un budget de réglementation. Il devrait étudier de près l'expérience d'autres instances en la matière afin de déterminer l'utilité d'une telle mesure.

V Organismes de réglementation

A. Généralités

Au début du présent rapport, nous avons formulé des recommandations relatives à des processus de consultation, de préavis et de prise de décisions applicables à la fois aux ministères et aux organismes. Toutefois, ces derniers ont des caractéristiques et des responsabilités qui les différencient des ministères et il nous faut de ce fait formuler des recommandations distinctes à leur égard.

En fait, il est important de tenir compte des organismes de réglementation dans le cadre de tout examen des questions de réforme de la réglementation puisqu'ils peuvent imposer, individuellement et collectivement, un lourd fardeau au secteur privé. L'étendue et la gravité des décisions qu'ils doivent prendre soulèvent d'importantes questions au chapitre de la responsabilité.

Une grande partie des témoignages entendus par le Comité ont porté sur les procédures contradictoires adoptées par les organismes. Ce n'est sans doute là que le reflet de la nature actuelle de leurs activités. Toutefois, le Comité croit qu'une plus grande importance sera dorénavant accordée à l'élaboration de la politique. On devra certes s'attaquer à certains problèmes reliés aux procédures contradictoires, mais il est important de reconnaître que les mécanismes de consultation autres qu'il recommande seront également applicables à l'élaboration de la politique.

D'aucuns soutiennent que les organismes de réglementation jouent un rôle déterminant dans le processus de réglementation. Les mémoires et les témoignages présentés au Comité laissent toutefois à entendre que certains d'entre eux sont plus marquants que d'autres. Les organismes au sujet desquels le plus grand nombre d'observations ont été formulées sont le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Commission canadienne des transports (CCT), et l'Office national de l'énergie (ONE).

Le Comité a été étonné des nombreuses différences qui existent entre ces trois organismes dont il a si souvent entendu parler. Nous n'insistons sur ce fait que pour bien souligner les difficultés inhérentes à la formulation de recommandations générales qui s'appliqueraient à tous les organismes fédéraux

therefore, our theme that flexibility is necessary and that procedures must be tailored to fit the customer.

B. Mandate of Regulatory Agencies

Regulatory agencies do not possess an inherent power. They are created by statute and their decisions and actions must always be authorized by enabling legislation. The Committee received considerable comment on the degree to which enabling statutes could contain more specific mandates. Although a number of vague mandates were drawn to our attention, we were impressed with warnings about the inability to draft a mandate in more specific terms. Thus, while the Committee considers that it would be desirable to have clearer statutory mandates, we recognize that such an exercise would be extremely difficult and, in some cases, almost impossible. We have been shown examples where an enabling statute cannot, indeed should not, attempt to cover all of the policy matters that will arise.

In a period of rapid change, regulatory agencies must be able to react quickly. One possible approach to the problem would be to permit the agencies themselves to clarify their statutory mandates. For example, the Canadian Transport Commission currently has a responsibility under the *National Transportation Act* to do just that. And yet the President of the CTC was very direct in his opinion that this would not work. In his appearance before the Committee on September 19, 1980, Mr. E. J. Benson stated (*Issue No. 4, pp. 36, 38*):

"I think we have not been in a position to go out and state publicly what we think policy should be. That has not been done since the Commission was formed and yet it says in the law that the Commission should do this. But this just cannot work, where the Commission can be advocating a policy for example, in conflict to what the Government is doing when the Government, can, in effect, issue directives to the Commission as to what policy to pursue.

... The National Transportation Act was originally passed with a view that the Canadian Transport Commission would come forward with not recommendations but statements of what policy should be in the Government of Canada. It never did that. My predecessor did not do it. Instead what has happened is that both he and I believe that the ultimate decision as to policy depends on government. I am talking about overall policy. ... It is a governmental matter; it is not a matter for a regulatory commission to decide policy."

A similar position was taken by the Chairman of the CRTC. During his appearance before the Committee on September 18, 1980, Dr. J. Meisel stated:

"Certainly as someone watching the operation of the Commission over the years, I have felt that very often the Commission was called upon to make decisions which probably ought to have been made by Parliament. In other words, that perhaps the mandate was somewhat larger than might have been desirable so that major policy decisions were in fact made by the CRTC, but with very

de réglementation. Nos recommandations reflètent donc la nécessité de prévoir une certaine souplesse et d'établir les règles à suivre en fonction du client.

B. Mandat des organismes de réglementation

Les organismes de réglementation ne possèdent aucun pouvoir. Ils sont créés en conformité de lois et leurs décisions doivent toujours être fondées sur des lois habilitantes. De nombreux témoignages ont fait ressortir le manque de précision en ce qui concerne les mandats. Malgré les nombreux avertissements concernant la difficulté de rédiger un mandat en des termes plus précis, le Comité a été impressionné par les exemples relatifs à l'imprécision des mandats. Donc, même s'il considère qu'il serait souhaitable que les mandats soient mieux définis en vertu des lois, il reconnaît qu'une telle tâche serait extrêmement difficile, voire impossible dans certains cas. On lui a cité des exemples de lois habilitantes qui ne peuvent, et qui ne devraient pas, couvrir toutes les questions de principe qui seront soulevées.

En cette ère de changements rapides, les organismes de réglementation doivent être en mesure de s'adopter rapidement. L'une des solutions au problème consisterait à leur permettre de préciser eux-mêmes le mandat qui leur a été confié aux termes de la Loi. Ainsi c'est ce que doit actuellement faire la Commission canadienne des transports en conformité de la *Loi nationale sur les transports*. Pourtant, le président de la CCT s'est dit fermement d'avis qu'une telle chose était impossible. Il s'est ainsi exprimé lorsqu'il a témoigné devant le Comité le 19 septembre 1980 (*fascicule n° 4, pages 36 et 38*):

«Nous n'avons pas eu le loisir, je crois, de nous exprimer et de dire publiquement notre sentiment sur les principes. Il en a été de même depuis la création de la Commission. Ce qui n'empêche pas la loi de nous dire de le faire. Est-ce en fait possible que la Commission puisse, par exemple, préconiser une politique qui viendrait en conflit avec les mesures prises par le gouvernement, alors que celui-ci peut dicter à la Commission la politique à suivre.

... La loi nationale sur les transports prévoyait, à l'origine, de la part de la CCT non des recommandations, mais des déclarations sur ce que doit être la politique du gouvernement du Canada. La Commission ne l'a jamais fait. Ni non plus mon prédécesseur qui, comme moi, a toujours cru qu'en matière de politique, la décision finale appartient au gouvernement. Je parle des grands principes... Établir la politique en quelque matière que ce soit est l'affaire du gouvernement, non d'une commission de réglementation.»

Le président du CRTC, était à peu près du même avis. C'est en ces termes qu'il s'est exprimé lorsqu'il a été entendu par le groupe de travail, le 18 septembre 1980:

«En tant qu'observateur du fonctionnement du Conseil au cours des années, j'ai certainement eu le sentiment, très souvent, qu'on demandait au Conseil de prendre des décisions qui auraient probablement dû être prises par le Parlement. En d'autres termes, le mandat était peut-être plus large que ce qui aurait été souhaitable de sorte que les décisions de politiques principales ont été en fait prises

powerful consequences for the country. And I think that they were always taken very responsibly but it is Parliament who should, in fact, make those decisions.”

The Committee is of the view that regulatory agencies should not be required to make such policy decisions. What is critical is that the legislative and regulatory systems be flexible and responsive to changed circumstances when they arise.

C. Policy Directives

Although enabling statutes should provide more precise policy mandates for agencies, there still will be areas in which the policy to be applied by an agency must be developed and refined. In one sense, an agency refines policy whenever it applies the larger policy to the facts of a particular case: each decision represents a further refinement. Sometimes, however, the agency will not be able to apply existing policy because it requires extension or modification. Indeed, major change may be required. Major changes or developments in policy, for example changes that confer new powers of or jurisdiction on an agency, should be achieved through amendment of the enabling statute. There is a middle range of policy development, however, that should not require legislative action, but, because of its importance, should not be left to the agency.

Recommendation 10: We recommend that.

(a) amendments be made to the *National Transportation Act* and the *Broadcasting Act* so that Cabinet can issue binding policy directives to the *Canadian Transport Commission* and the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*: and

(b) the government study the feasibility of extending 147 policy directives to other federal regulatory agencies.

The Committee notes that bills tabled in previous parliaments have included provisions for policy directives (*see Glossary*) to the CTC and the CRTC. Those policy directive powers, however, were not as extensive as the Committee considers to be desirable nor did they provide for a public process such as the one we suggest.

Before discussing procedural mechanisms to guide the policy directive process, we wish to reiterate that policy directives will be appropriate to clarify policy issues—such clarification being necessitated by changed circumstances in the regulated industry or society at large. We emphasize the word “clarify” because the suggestion that policy directives can “modify, change or vary the policy established in the legislation” goes too far. Only Parliament is capable of changing legislation. Thus, while a policy directive will be of assistance in providing clarification, the policy directive process must not be a substitute for full parliamentary review when it is necessary to amend, rather than clarify, legislative policy.

par le CRTC avec des conséquences très importantes pour le pays. Je pense que ces décisions ont toujours été prises de façon très responsable, mais c'est le Parlement qui devrait, en fait, prendre ces décisions.»

Le Comité estime que les organismes de réglementation ne devraient pas avoir à prendre de telles décisions de principe. Ce qui importe, c'est que les systèmes de législation et de réglementation soient souples et permettent l'adaptation à des circonstances changeantes.

C. Directives sur la politique à suivre

Même si les lois habilitantes définissaient plus précisément le mandat des organismes, il demeurerait des domaines dans lesquels il faudrait élaborer et perfectionner la politique à suivre. En un sens, un organisme perfectionne une politique toutes les fois qu'il l'applique à un cas particulier: chaque décision est une étape vers le perfectionnement. Cependant, il arrive parfois qu'un organisme ne soit pas en mesure d'appliquer une politique parce qu'elle doit être étendue ou modifiée. En fait, des modifications importantes peuvent devoir y être apportées. Des changements importants, qui confèreraient par exemple une compétence ou des pouvoirs nouveaux à un organisme, devraient prendre la forme de modifications à la loi habilitante. Il est une série moyenne d'améliorations qui, toutefois, ne devraient pas nécessiter de mesures législatives, mais qui, en raison de leur importance, ne devraient pas être laissées à l'organisme.

Recommendation 10: Nous recommandons que:

a) des modifications soient apportées à la *Loi nationale sur les transports* et à la *Loi sur la radio-diffusion* de façon que le Cabinet soit en mesure d'émettre des directives qui lieront la *Commission canadienne des transports* et le *Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes*:

b) que le gouvernement étudie la possibilité de formuler des directives à l'intention d'autres organismes fédéraux de réglementation.

Le Comité n'est pas sans savoir que des projets de loi ont été présentés au cours des législatures précédentes, lesquels prévoyaient l'établissement de directives sur la politique que doivent suivre la CCT et le CRTC (*voir Glossaire*). Toutefois, les pouvoirs qui leur auraient été conférés en vertu de ces directives n'étaient pas aussi étendus que le désirerait le comité, ni ne prévoyaient un processus de consultation publique semblable à celui que le comité recommande.

Avant d'examiner les procédures devant régir la formulation de directives, nous désirons une fois de plus insister sur le fait que celles-ci serviront à clarifier les questions de principe, une telle clarification étant rendue nécessaire par les circonstances changeantes auxquelles doivent faire face l'industrie réglementée ou la société en général. Nous insistons sur le terme «clarifier», car l'idée que les directives sur la politique à suivre peuvent «modifier, changer ou faire varier la politique établie dans la législation», va trop loin. Seul le Parlement a les pouvoirs voulus pour modifier la législation. Une directive peut donc aider à clarifier la législation, mais il demeure que le Parlement doit continuer à se livrer à un examen détaillé lorsqu'il est nécessaire de modifier plutôt que de clarifier une politique législative.

The Committee has been impressed with the desire of regulatory agency members, expressed in appearances before the Committee, to have cleaner statements of policy to assist them in arriving at determinations in specific cases. Indeed, it is somewhat anomalous at present that a regulatory agency may refer any question or issue of law, of jurisdiction, or of practice and procedure at any stage of its proceedings to the Federal Court of Appeal for hearing and determination (*Federal Court Act*, s. 28), while no comparable provision exists with respect to clarification of policy.

Since the Government is ultimately responsible for the content of the directive, it is appropriate that it also be responsible for the process. Regulatory agencies themselves, however, should also be able to request the Government to issue a policy directive. Their expertise and experience provide them with a unique opportunity to identify areas for which policy must be developed. The adjudicative role of the agencies lends a special urgency to their need for policy directives.

Parties to a regulatory agency proceeding could also play an important role in identifying the need for a policy directive. Such a party should be able only to ask the agency to request the Government to initiate a policy directive process. An interested party should not be able to make such an application directly to the Government. The intervention of the regulatory agency is necessary to ensure that the policy directive is required for the proceeding.

The Committee recognizes how difficult it is to anticipate all subject areas that may potentially require policy clarification. The need may not be recognized until a particular situation arises. In practical terms, this means that regulatory agencies will continue to be asked to resolve matters when a clear policy directive has not been provided. To be more specific, if an application before a regulatory agency raises major policy issues that have not been addressed in the enabling legislation or through a policy directive, the Government should be able to issue a "stop order", (*see Glossary*) to the regulatory agency. The order would stop the hearing on the application until the major policy issue has been resolved. The agency would then apply the new policy to the facts of the case before it.

As desirable as all of the above recommendations appear to members of the Committee, there is nevertheless a major concern regarding the extent to which a policy directive process will inject delay into regulatory decision making. We have noted the need for policy directives to respond to rapid change in the industries being regulated. It follows that a policy directive must be provided as expeditiously as possible. The Committee has resisted the temptation of recommending specific time periods in which a policy directive must be provided. We are confident that the spirit of our recommendation regarding the need for policy directives will result in procedures that emphasize speed and minimize delay. Having such a philosophy articulated in the necessary legislation will accomplish much more and be far more workable than the inclusion of time limits.

Le désir des membres d'organismes de réglementation qui ont témoigné devant le Comité d'avoir des directives plus claires qui les aideraient à prendre des décisions dans des cas précis n'a pas manqué de frapper le Comité. En fait, il est quelque peu anormal qu'à l'heure actuelle, un organisme de réglementation puisse, à tout stade de ses travaux, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition ou jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique ou procédure (*article 28 de la Loi sur la Cour fédérale*) alors qu'aucune disposition semblable n'existe pour ce qui est de la clarification de la politique.

Puisque le gouvernement est l'ultime responsable de la teneur de la directive, il va de soi qu'il est également responsable du processus de formulation. Les organismes de réglementation devraient toutefois pouvoir lui demander d'émettre une directive. Vu leur compétence et leur expérience, ils sont dans une situation unique pour déterminer les domaines où s'impose l'élaboration de la politique. Le rôle d'adjudicateurs des organismes confère un caractère urgent à leur besoin de directives.

Ceux qui s'intéressent de près aux activités d'un organisme de réglementation pourraient également jouer un rôle important dans la détermination du besoin d'une directive. Les intéressés ne devraient être en mesure que de demander à l'organisme d'intervenir auprès du gouvernement pour qu'il émette une directive. Ils ne devraient pas pouvoir présenter directement une telle demande au gouvernement. L'intervention de l'organisme de réglementation est essentielle pour assurer la formulation des directives.

Le Comité reconnaît qu'il est très difficile de prévoir tous les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire de clarifier la politique. Le besoin pourrait ne pas s'en faire sentir tant qu'une situation particulière ne se présentera pas; ce qui revient à dire qu'on continuera à demander aux organismes de réglementation de résoudre certains problèmes lorsqu'une directive claire n'aura pas été émise. En d'autres termes, si une demande présentée à un organisme de réglementation soulève de grandes questions de politique qui n'ont pas été abordées dans la loi habilitante ou dans une directive, le gouvernement devrait être en mesure d'émettre à l'organisme de réglementation un «décret suspensif» (*voir Glossaire*) qui aurait pour effet de retarder l'étude de la demande jusqu'à ce que soit résolue la difficulté majeure liée à la politique. L'organisme appliquerait ensuite la nouvelle politique au cas dont il aurait été saisi.

Aussi souhaitables que puissent paraître les recommandations susmentionnées aux membres du Comité, il convient de se préoccuper du retard dans le processus de réglementation qu'entraînerait la formulation d'une directive. Nous avons fait remarquer que la formulation de directives s'imposait en raison des circonstances changeantes auxquelles doivent faire face les industries réglementées. Il s'ensuit que les directives nécessaires doivent être émises le plus rapidement possible. Votre Comité n'a pas succombé à la tentation de recommander des délais précis de publication. Nous sommes persuadés que l'esprit de notre recommandation relative à la nécessité de directives entraînera l'adoption de procédures qui accéléreront le processus et minimiseront les délais. Il serait beaucoup plus utile d'appliquer un tel principe aux textes de loi pertinents que d'y inclure des limites de temps.

We reiterate that the ultimate responsibility for issuing a policy directive should rest with the Government. Because of the potentially far-reaching implications of a policy directive and its impact on the private sector, we advise that the Government undertake a process of consultation to assist in formulating a new directive. Such a process would be consistent with our earlier recommendation on the need for greater consultation, and similar approaches could apply.

Once the Government has decided that a policy directive may be needed, it might choose from among a number of institutions to assist with its consultation. These include the regulatory agency, the appropriate government department, a parliamentary committee, a royal commission or a commission of inquiry. The nature of the needed policy clarification will, in large measure, dictate the most desirable institution to assist the Government in conducting a policy review.

A report would be made by the reviewing institution to the Government. The Government would not be bound by this report in formulating its directive, but the hearing process and public access, to informed opinion about policy choices would enhance the Government's accountability for its actions.

As strongly as we advise such an open, consultative procedure, it need not be mandatory. The Government could proceed with a policy directive exercise without seeking private sector comment. There may be emergency situations when such action is necessary; however, we believe these situations would be rare. Furthermore, we are satisfied that the Government recognizes the value of a consultative process.

D. Cabinet Appeals

The Controversial issue of review by Cabinet (*technically, the Governor in Council*) of regulatory agency decisions is appropriate to a discussion of policy making, since Cabinet review has traditionally been restricted to an examination of the manner in which policy has been applied.

The Committee heard testimony that presented arguments both for and against Cabinet appeals. The arguments in favour of Cabinet appeals relate to the Cabinet's being responsible and accountable for important regulatory decisions. Arguments against include the potential for Cabinet review undermining the independence of regulatory agencies and the appeals themselves imposing an undue burden on the Cabinet.

There is also an argument that the introduction of a policy directive process, such as we recommend, would mean that Cabinet appeals would no longer be necessary. The Committee does not agree. We do feel, however, that the recommended policy directive process will mean that Cabinet appeals in the future will be less frequent than at present.

Recommendation 11: We recommend that the process of Cabinet appeals from decisions of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and the Canadian Transport Commission be retained. Cabinet appeals from decisions of other federal regulatory agencies should not be

Nous tenons également à répéter qu'en dernier lieu, c'est au gouvernement qu'il incombe d'émettre une directive sur la politique à suivre. Or, en raison des profondes répercussions que celle-ci peut entraîner et de l'impact qu'elle aura sur le secteur privé, nous recommandons que le gouvernement entame un processus de consultation en vue de formuler une directive, lequel serait conforme à la recommandation que nous avons déjà formulée relativement à la nécessité d'avoir une consultation accrue. Des approches semblables pourraient être suivies dans d'autres domaines.

Une fois que le gouvernement aurait décidé qu'une directive s'impose, il pourrait avoir recours à un certain nombre d'organismes pour l'aider dans sa tâche. Mentionnons au nombre de ceux-ci l'organisme de réglementation, le palier compétent de gouvernement, un comité parlementaire, une commission royale ou une commission d'enquête. C'est la nature des éclaircissements nécessaires qui déterminera quel est l'organisme le plus apte à aider le gouvernement à effectuer l'étude de la politique.

L'organisme chargé de l'étude rédigerait un rapport à l'intention du gouvernement. Celui-ci ne serait en rien lié par ce rapport, le moment venu d'élaborer une directive, mais les audiences publiques et l'accès public des renseignements précis sur les choix en matière de politique, feraient qu'il serait mieux en mesure de répondre de ses actes.

Bien que nous soyons tout à fait en faveur de la consultation publique, celle-ci ne devrait pas nécessairement être obligatoire. Le gouvernement pourrait procéder à l'élaboration d'une directive sans demander l'avis du secteur privé. Il est des situations d'urgence dans lesquelles une mesure unilatérale peut s'imposer. Nous sommes toutefois d'avis que ces situations seraient extrêmement rares. En outre, nous sommes convaincus que le gouvernement reconnaît la valeur du processus de consultation.

D. Révision par le Cabinet

La question épineuse de la révision par le Cabinet (*techniquement, le Gouverneur en conseil*) des décisions des organismes de réglementation est prête à l'étude du processus d'élaboration des décisions, puisque l'examen du Cabinet s'est toujours limité à leur mode d'application.

Certains témoins que le Comité a entendus, se sont prononcés en faveur de la révision par le Cabinet et d'autres s'y sont opposés. Les tenants d'une telle mesure jugent que le Cabinet est responsable des décisions importantes prises en matière de réglementation. Ceux qui y sont opposés croient que le Cabinet entrave l'indépendance des organismes de réglementation et s'impose un fardeau indu.

Il importe également de mentionner l'argument selon lequel l'adoption du processus recommandé d'élaboration de directives rendrait inutile la révision par le Cabinet. Le Comité n'est pas de cet avis, mais il pense toutefois que le processus recommandé réduira dorénavant le nombre de décisions étudiées par le Cabinet.

Recommandation 11: Nous recommandons que soit maintenu le processus d'examen par le cabinet des décisions prises par le conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la commission canadienne des transports. Il ne devrait pas y avoir examen des décisions prises par d'autres

instituted until studies are conducted to consider their feasibility.

At present, the CTC and CRTC are the only agencies whose decisions can be appealed to Cabinet. Our recommendation that appeals to Cabinet from decisions of the CTC and CRTC be retained entails, we believe, the need for Cabinet to be able to review the application of its policy directives by these agencies. In addition, we do not recommend that appeals to Cabinet from their decisions be restricted to issues arising from the application of policy directives, Cabinet should have the power to overturn an agency decision on the basis of an overriding public interest. We note in passing that Cabinet appeals are available from decisions of the respective Ministers under the *Trust Companies Act*, the *Industrial Design Act*, the *Loan Companies Act*, and the *Small Loans Act*.

On the other hand, we have not recommended that Cabinet appeals from the decisions of other regulatory agencies be instituted at this time. We did not hear testimony from nor have we had an opportunity to study all agencies in detail. Accordingly, we have recommended that further studies be undertaken to assess whether Cabinet appeals should be available from the decisions of other agencies.

The first step in any study regarding policy directives and Cabinet appeals should be identification of the various categories of federal regulatory agencies. The Committee is concerned that, given the importance of regulatory reform, such a basic task has not yet been completed. We urge the Government to undertake the exercise immediately.

E. Procedures for Cabinet Appeals

One fact about Cabinet appeals must be made very clear: Cabinet review of an agency decision is a political exercise that cannot be completely divorced from other activities conducted by the Cabinet. When the Cabinet determines an appeal from either the CRTC or the CTC, it does not somehow transform itself into a quasi-judicial appellate body. This principle has recently been endorsed by the Supreme Court of Canada in a decision entitled *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada and the National Anti-Poverty Organization* (October 7, 1980, unreported).

The Court also held that subsection 64(1) of the *National Transportation Act*, which provides for Cabinet review of decisions of the CRTC and the CTC, does not impose any requirement on the Governor in Council to give reasons for his decision, to hold any kind of a hearing, or to acknowledge the receipt of a petition.

The Committee believes that, notwithstanding the political nature of Cabinet appeals, there should be minimum procedural deficiencies. It is important for public confidence in the governing process in general and the regulatory process in particular that Cabinet be seen to act fairly. Given the interpretation of subsection 64(1) that the Supreme Court of Canada has provided, there is a need to establish explicitly minimum procedural requirements appropriate to a Cabinet review.

organismes fédéraux de réglementation tant qu'il n'y aura pas eu étude des arrangements détaillés nécessaires.

À l'heure actuelle, la CCT et le CRTC sont les seuls organismes dont les décisions peuvent être révisées par le Cabinet. Notre recommandation visant le maintien d'une telle mesure s'explique par la nécessité pour le Cabinet de pouvoir vérifier si ces organismes suivent les directives qu'il formule. Nous recommandons en outre que les appels interjetés auprès du Cabinet ne se limitent pas uniquement aux décisions rendues par celui-ci à propos de l'application de directives sur la politique. Le Cabinet devrait pouvoir rejeter une décision qui serait contraire à l'intérêt public. Nous désirons faire réserver que le Cabinet peut se prononcer sur les décisions prises par les ministres respectifs, en conformité de la *Loi sur les compagnies fiduciaires*, de la *Loi sur les dessins industriels*, de la *Loi sur les compagnies de prêts*, et de la *Loi sur les petits prêts*.

Par ailleurs, nous n'avons pas recommandé que le Cabinet entreprenne à ce stade-ci d'étudier les décisions rendues par d'autres organismes de réglementation. Nous n'avons pas encore entendu de témoignages de représentants de ces organismes ni n'avons pu étudier en détail toutes les activités de ces derniers. C'est pourquoi nous avons recommandé que la possibilité pour le Cabinet d'étudier des décisions rendues par d'autres organismes fasse l'objet de nouvelles analyses.

Toute étude des directives sur la politique à suivre et des examens par le Cabinet devra dans un premier temps établir les diverses catégories d'organismes fédéraux de réglementation. Étant donné l'importance de la réforme de la réglementation, votre Comité déplore qu'une telle tâche n'ait pas encore été accomplie et incite le gouvernement à prendre immédiatement les mesures qui s'imposent.

E. Procédure de révision par le Cabinet

Il est un facteur à préciser à cet égard: c'est que l'examen par le Cabinet de la décision d'un organisme est un exercice politique qui ne peut être entièrement dissocié de ses autres activités. Lorsque le Cabinet se penche sur une décision prise par le CRTC ou la CCT, il ne se transforme pas en quelque sorte en un organisme quasi-judiciaire. Ce principe a été récemment appuyé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire opposant le *Procureur général du Canada à l'Inuit Tapirisat du Canada et à l'organisation nationale d'anti-pauvreté* (jugement du 7 octobre 1980, non publié).

La Cour a également soutenu que le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, qui prévoit l'examen par le Cabinet des décisions du CRTC et de la CCT, ne requiert pas que le Gouverneur en conseil motive sa décision, tienne une audience publique ou accuse réception d'une requête.

Le Comité est d'avis que, malgré la nature politique du processus de révision par le Cabinet, il est certaines convenances à observer en matière de procédures. Le public n'aura confiance dans le processus administratif en général et, plus précisément dans le processus de réglementation, que s'il croit à l'intégrité du Cabinet. Suite à l'interprétation qu'a donné la Cour suprême du Canada du paragraphe 64(1), il importe en matière de procédure d'établir clairement des exigences fondamentales devant régir le processus de révision par le Cabinet.

Recommendation 12: We recommend that the following minimum procedural requirements be established for appeals to Cabinet from decisions of regulatory agencies:

- (a) notification of the appeal be given by the petitioner or by Cabinet, if acting on its own motion, to all parties of record at the agency hearing;*
- (b) interested persons be given an opportunity to make submissions to Cabinet according to a timetable that it will set and communicate; and*
- (c) if the decision of the regulatory agency is not affirmed, the Cabinet decision include written reasons.*

The reason why we recommend that notice of an appeal be given to all parties of record at the agency hearing, and that interested parties be given an opportunity to make submissions is that these requirements underlie our notions of basic fairness. In addition, they will assist Cabinet in ensuring that it has sufficient information on which to act.

It is also important that written reasons be given when an agency decision is reversed by Cabinet. Without them, the agency will not know what message it is receiving from Cabinet and how that message should be applied in future decisions. In effect, reasons are a policy directive and they should provide a clear explanation of the policy that was applied and its application to future decisions. The reasons need not be long. The circumstances of the case will determine the appropriate length.

The Committee is of the view that these minimum procedural requirements will enhance the Cabinet review process and, at the same time, not impose a burden on ministers, government officials, or parties interested in the review.

These procedural changes could be introduced through an amendment to the governing legislation or through promulgation of regulations. The Government also could adopt voluntarily rules of procedure through a policy statement or Order-in-Council. The Committee makes no recommendation about how these changes should be introduced, but we do urge that they be made as soon as possible.

F. Appointments to Regulatory Agencies

Individual agency members are central to the successful achievement of regulatory objectives. Furthermore, a lack of public confidence in members of agencies could erode public confidence in the regulatory process itself. Comments we received during our public hearings reinforced our view that the process of appointments to agencies is an important issue in the reform of the regulatory process.

Recommandation 12: Nous recommandons que les procédures minimales suivantes soient établies en ce qui concerne le processus de révision par le cabinet des décisions des organismes de réglementation.

- a) que le requérant ou le cabinet s'il y va de sa propre initiative, donne avis à toutes les parties ayant assisté à l'audience de l'organisme qu'il y aura révision de la décision;*
- b) que toutes les parties en cause aient la possibilité de présenter des mémoires au cabinet selon un calendrier qu'il établira et diffusera;*
- c) si la décision de l'organisme de réglementation n'est pas homologuée, que le cabinet motive son jugement par écrit.*

C'est pour des raisons d'équité que nous recommandons que toutes les parties ayant comparu à l'audience de l'organisme, soient avisées qu'il y aura révision et qu'elles aient la possibilité de présenter des mémoires. Le Cabinet aura ainsi suffisamment de renseignements sur lesquels fonder sa décision.

Il est également important que le Cabinet explique par écrit pourquoi il rejette une décision; de la sorte, l'organisme saisira bien le sens du message, et sera en mesure d'appliquer la politique suivie au moment de rendre toute décision ultérieure.

Le Comité est d'avis que ces procédures minimales faciliteront le processus de révision par le Cabinet, tout en n'imposant pas un fardeau aux ministres, aux hauts fonctionnaires ou aux parties en cause. En fait, les motifs consistent en une directive sur la politique à suivre. Ils devraient expliquer clairement la politique qui a été appliquée et qui s'appliquera à des décisions futures.

Ces changements de procédure pourraient être opérés en modifiant la législation habilitante ou en adoptant des règlements. Le gouvernement pourrait également adopter des règles de procédure par le biais d'une déclaration de principe ou d'un décret en conseil. Ce n'est pas au Comité qu'il revient de recommander la façon dont ces changements devraient être apportés, mais il insiste sur le fait qu'ils doivent l'être le plus tôt possible. Les motifs ne doivent pas nécessairement être étendus; tout dépend des circonstances particulières.

F. Nomination des membres des organismes de réglementation

La réalisation des objectifs visés en matière de réglementation dépend de chacun des membres de l'organisme. En outre, si le public perd confiance en eux, il pourrait être amené à ne plus croire non plus dans le processus de réglementation même. Les témoignages que nous avons entendus au cours de nos audiences publiques nous ont convaincus que le processus de nomination des membres des organismes de réglementation est un aspect très important du processus de réforme de la réglementation.

Anticipating recommendations made below regarding improvements in the process of appointments to regulatory agencies, we wish to emphasize that the final responsibility for making appointments must continue to reside with the Governor in Council. The spirit in which we offer the following recommendations is that this responsibility could be discharged more effectively through a systematic process for appointments that include wider consultation than is presently the case.

Before describing in more detail recommendations to establish a formal appointment process, the Committee wishes to record its concern regarding the length of time it is taking to fill vacancies within some federal regulatory agencies. One example that was brought to our attention existed in the CRTC where two vacancies had been unfilled for more than 18 months. Vacancies must be filled more quickly than that, and the processes that are eventually put in place must ensure that unnecessary delays are avoided.

Recommendation 13: We recommend that, in appointing members to regulatory agencies, there be a consultative process that includes the following:

- (a) consultation with the Chairman of the regulatory agency;
- (b) preparation of a job description for the position;
- (c) public notice of the vacancy and the means by which representations can be made; and
- (d) establishment of a talent bank containing the names of qualified persons who could be considered for appointment to regulatory agencies.

The members of a regulatory agency are in an excellent position to identify the qualities that potential appointees should possess. The Chairman of the regulatory agency in which a vacancy will arise should be among the first consulted. The Chairman can provide useful information on whether the current job description is accurate. If it is not, it can be brought up to date to reflect current needs.

At an appropriate time prior to the resignation or retirement of the incumbent, a public notice should be issued and given wide circulation. The interested public must be made aware of the vacancy and the process of the appointment of a new agency member. This will be a critical step if the consultative process for appointments is to be effective. The availability of a mailing list developed by the affected regulatory agency could greatly assist Government in giving public notice. One way to give public notice would be for the Government to provide the agency with the material to be communicated, and the agency to use its public notice procedures.

As an ongoing exercise, the Government should also engage in a public notice process to obtain the names of qualified Canadians for inclusion in a talent bank. The availability of such a talent bank could go a long way toward ensuring that the appointment process is conducted in as timely a fashion as possible.

In drafting the desired qualifications for the filling of a particular vacancy in a regulatory agency, factors such as technical or professional training will be important. The Committee does not consider that individuals should be appointed

Avant d'étudier des recommandations formulées ci-après relativement à l'amélioration du processus de nomination des membres des organismes de réglementation, nous désirons souligner que la responsabilité ultime à ce chapitre doit incomber au Gouverneur en conseil. Nous croyons en outre que cette tâche pourrait être assumée plus efficacement si un processus officiel de nomination était prévu, lequel ferait appel à une consultation plus poussée que ce n'est présentement le cas.

Avant de décrire plus en détail les recommandations relatives à un processus officiel de nomination, le Comité désire préciser qu'il s'inquiète du temps qu'il faut pour combler les vacances au sein de certains organismes fédéraux de réglementation. Il tient à mentionner, à titre d'exemple, le CRTC où deux postes ont été vacants pendant plus de 18 mois. Les postes doivent être comblés plus rapidement, et les procédures qui seront adoptées doivent assurer qu'il n'y aura pas de délais inutiles.

Recommandation 13: Nous recommandons que soit adopté à l'égard de la nomination des membres des organismes de réglementation un processus de consultation comportant:

- a) la consultation du président de l'organisme de réglementation;
- b) la rédaction d'une description des fonctions du poste;
- c) la publication d'un avis décrivant le poste à combler et les moyens d'intervention possibles;
- d) la création d'une banque de spécialistes qui pourraient être candidats aux postes des organismes de réglementation.

Les membres d'un organisme de réglementation sont bien placés pour déterminer les titres et compétences à l'intention des candidats éventuels. Le président de l'organisme où survient une vacance devrait être parmi les premières personnes consultées. Il est en mesure de fournir des renseignements utiles en vue de déterminer si la description des fonctions du poste est exacte. Dans le cas contraire, celle-ci pourra alors être mise à jour pour refléter les besoins existants.

A un moment propice avant la démission ou la mise à la retraite du titulaire, il devrait y avoir publication et diffusion d'un avis. Les intéressés doivent être informés de la vacance, et du processus de nomination d'un nouveau membre. Il s'agit là d'une étape essentielle au succès du processus consultatif de nomination. L'établissement d'une liste de diffusion par l'organisme de réglementation en cause aiderait grandement le gouvernement dans la publication d'avis. En fait, le gouvernement pourrait fournir à l'organisme les renseignements qu'il désire publier, après quoi celui-ci rédigerait l'avis public.

Le gouvernement devrait en outre publier des avis afin d'obtenir le nom de Canadiens compétents et de tenir à jour sa banque de spécialistes. La disponibilité d'une telle banque assurerait la rapidité du processus de nomination.

Lors de l'établissement des qualités requises pour occuper un poste précis au sein d'un organisme de réglementation, il faudra tenir compte de facteurs comme la formation technique ou professionnelle. De l'avis du Comité, aucun membre ne

to represent a particular interest. Furthermore, these features must not be to the exclusion of more general factors such as regional representation. The Committee has been impressed with the wide range of decisions that regulatory agencies must make. Some of those decisions have only narrow, local ramifications, but others have national implications.

Recommendation 14: We recommend that regulatory agencies benefit from balanced regional representation and conduct their affairs so that, collectively, members of the agencies can better appreciate regional as well as national implications of their decisions.

A number of ways to meet the requirements contained in the above recommendation include:

- appointment of part-time members;
- the transfer of full-time members to areas outside the National Capital Region and
- the convening of public hearings in various localities in Canada; or
- a combination of the foregoing.

It may not always be possible to find qualified individuals from the various regions in Canada to serve as full-time members on a federal regulatory agency. Part-time appointments, however, might overcome some of the difficulties. Alternatively, if there is sufficient "business" in a particular region of the country, the permanent location of a federal regulatory agency member in that region could enhance the agency's responsiveness to regional needs. The practice for conducting agency proceedings in the region most affected by the decision could be another means of meeting those needs. Representatives from the CRTC, the NEB and CTC provided the Committee with examples of these approaches, which we believe have merit. There will be other mechanisms as well. The essential point is that the utilization of these approaches will greatly assist in infusing the necessary regional values, thus improving the regulatory decision-making process.

The Committee was impressed with comments made by certain parties that the terms and conditions of employment for appointees to regulatory agencies are not sufficiently attractive and are preventing certain qualified people from even considering such an appointment. Two factors appear to be most prominent: salary levels, and portability of pensions and other long-term benefits from previous employment.

The Committee agrees that qualified people should be encouraged to consider appointments to regulatory agencies. We also see the need for impartiality that may be possible only through complete divestiture of assets connected with private industry, including pension plans, stock options and so on. We have not been able to study the matter in sufficient detail in the time provided to make substantive recommendations.

Recommendation 15: We recommend that the terms and conditions of employment for appointees to federal regulatory agencies be the subject of a separate study.

devrait être nommé à seule fin de représenter un groupe d'intérêt particulier. En outre, il importe de tenir compte de facteurs plus généreux comme la représentation régionale. Votre Comité a été étonné de la diversité des décisions que doivent prendre les organismes de réglementation et d'autres la majorité peut-être, des répercussions nationales.

Recommandation 14: Nous recommandons que les divers organismes de réglementation profitent des avantages d'une représentation régionale équilibrée et conduisent leurs affaires de sorte que collectivement, leurs membres puissent mieux évaluer les répercussions régionales et nationales de leurs décisions.

Il y a diverses façons de satisfaire aux exigences de la recommandation susmentionnée, notamment

- la nomination de membres à temps partiel;
- la mutation de membres à temps plein à l'extérieur de la région de la capitale nationale;
- la tenue d'audiences publiques à divers endroits du Canada;
- une combinaison de ces trois procédés.

Il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de trouver des particuliers qui auront la compétence voulue pour représenter les diverses régions du Canada en qualité de membres à temps plein d'un organisme fédéral de réglementation. La nomination de membres à temps partiel permettrait alors de résoudre certaines des difficultés. De même, si l'étendue des «activités» dans une région donnée le justifiait, l'organisme pourrait y envoyer un membre, et être ainsi mieux en mesure de répondre aux besoins de cette région. Dans le même but, l'organisme pourrait également tenir ses séances dans la région qui sera le plus touchée par les conclusions auxquelles il en arrivera. Des représentants du CRTC, de l'ONE et de la CCT qu'a rencontrés votre Comité lui ont à cet égard donné des exemples qu'il considère valables. Il faudra également prévoir d'autres mécanismes. Ce qui est essentiel, c'est que les diverses approches adoptées favoriseront grandement l'apport régional nécessaire et amélioreront de ce fait, le processus de prises de décision en matière de réglementation.

Le Comité a été frappé par les propos de certains témoins selon lesquels les conditions d'emploi des membres des organismes de réglementation ne sont guère attrayantes et n'incitent pas certaines personnes qualifiées à présenter leur candidature. Les deux facteurs les plus importants semblent être les échelles de traitements et la transférabilité du fonds de pension et d'autres avantages à long terme offerts dans le cadre d'un emploi précédent.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait encourager les personnes qualifiées à se présenter aux postes des organismes de réglementation. A notre avis, pour qu'ils soient impartiaux, il faudrait que leur soit offerte une gamme complète d'avantages semblables à ceux qu'offre l'industrie privée, dont des régimes de pension, des options d'achat, etc. Nous n'avons pu suffisamment étudier la question dans les délais prescrits pour pouvoir faire des recommandations poussées.

Recommandation 15: Nous recommandons que les conditions d'emploi des membres des organismes fédéraux de réglementation fassent l'objet d'une étude distincte.

G. Procedures of Federal Regulatory Agencies

The manner in which regulatory agencies conduct their affairs bears directly on the quality of the regulatory process itself. Requirements that ensure basic fairness in agency proceedings were advocated by many witnesses. We recognize this need for procedural fairness.

The Committee was impressed with the diversity of the needs and requirements of different agencies and with examples of procedures that enable flexible approaches during public hearings. We have noted as well that a procedure that advances the hearing process in one regulatory agency might, in fact, prove to be counterproductive in another.

Recommendation 16: We recommend that each federal regulatory agency commence a proceeding through which each will establish rules of practice and procedure that are most appropriate to its proceedings.

We are confident that regulatory agencies, the respective industries they regulate, and the interested public together are in the best position to identify the procedures that are most appropriate to the affairs of a particular agency. The spirit of our recommendation in this area is analogous to that regarding consultation by government departments prior to undertaking regulatory activity.

The Committee makes this recommendation knowing that there is a successful precedent. The CRTC has already completed such an exercise with respect to its Telecommunications Rules of Practice and Procedures and is in the final stages of doing so with its procedures relating to broadcast matters. In both of those exercises, the CRTC engaged in a comprehensive process that included:

- public notice of the exercise;
- wide distribution of discussion papers;
- early opportunity for comment by interested parties;
- public hearings, with an opportunity to submit written briefs;
- release of draft rules; and
- further opportunity for comment before adopting final rules.

We consider the CRTC review process to be one that could be adopted by other federal regulatory agencies.

The development of rules of procedure should deal with issues such as giving notice of proceedings, ensuring that a full range of information is available to the agency, and requiring the agency to provide adequate reasons.

Once this procedural review exercise has been completed and the various regulatory agencies have established procedures appropriate for the conduct of their affairs, common elements could be examined to determine if a statute providing for generalized agency procedures should be established.

G. Procédure des organismes fédéraux de réglementation

La façon dont les organismes de réglementation gèrent leurs affaires influe directement sur la qualité du processus de réglementation même. Bon nombre de témoins ont insisté sur la nécessité de règles d'équité que devraient suivre les organismes et nous sommes de leur avis.

Le Comité a été frappé par la diversité des besoins et des exigences des divers organismes et par les exemples de procédures qui influent sur le déroulement des audiences publiques. Il a également noté qu'une procédure qui accélère le processus d'audience au sein d'un organisme de réglementation pourrait avoir un effet tout à fait contraire au sein d'un autre.

Recommandation 16: Nous recommandons que chaque organisme fédéral de réglementation entame des délibérations qui lui permettront d'établir des règles de procédure convenant à ses activités.

Nous sommes convaincus que les organismes de réglementation, les industries respectives qu'ils réglementent et le public intéressé peuvent ensemble en arriver à déterminer les procédures qui se prêtent le mieux à la conduite des affaires de chaque organisme. La recommandation que nous formulons dans ce domaine s'inspire de principes analogues à ceux qui ont régi l'élaboration de la recommandation touchant à la consultation par les ministères avant l'établissement de règlements.

Votre Comité formule sa recommandation tout en sachant qu'il y a eu un précédent heureux. Le CRTC a déjà réussi à établir des règles de fonctionnement en matière de télécommunications et en est à l'étape finale devant conduire à l'établissement de procédures touchant les questions de radiodiffusion. Ce faisant, il a entamé un processus global qui a comporté:

- la publication d'un avis;
- une large diffusion des documents d'étude;
- la possibilité, au tout début des travaux, pour les parties intéressées de se faire entendre;
- la tenue d'audiences publiques et la possibilité de présenter des mémoires;
- la diffusion des projets de règles;
- la possibilité de formuler des commentaires avant l'adoption des règles définitives.

Nous croyons que le processus de révision du CRTC est un excellent modèle dont devraient s'inspirer d'autres organismes fédéraux de réglementation.

Il devrait être tenu compte, lors de l'élaboration de règles de procédure, de questions telles la nécessité pour l'organisme de donner avis de la tenue d'auditions, de disposer de toute une gamme de renseignements et de justifier ses décisions.

Une fois que cet examen sera terminé et que les divers organismes de réglementation auront établi les procédures nécessaires à la conduite de leurs affaires, il serait possible d'examiner les caractéristiques communes pour déterminer s'il devrait y avoir adoption d'une loi prévoyant des procédures générales à suivre.

VI THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE REGULATORY PROCESS

A. Introduction

The Committee believes that Parliament has a necessary and legitimate role to play in ensuring accountability for regulatory action. However, it is evident that Parliament has not properly equipped itself to carry out this role. If the full measure of benefit from regulatory reform is to be attained, parliamentary reform will be necessary.

The published views of academics, politicians, and advisory bodies regarding the role of Parliament in the regulatory process were known to us before we began our work. What we did not know was how the people felt. We did not conduct a scientific poll nor can we claim to have heard from a cross-section of Canadian society. Nevertheless, we believe the information we received is significant and deserves emphasis. We found widespread and strong support in both the private sector and in the federal government for the principle of a heightened role for Parliament. The people we talked with were interested in the issue, concerned with the present state of affairs, and supportive of change.

There are obstacles in the way of parliamentary reform; however, there is reason to be encouraged. We sense there is growing support for significant reform among members of all parties in the House of Commons. We believe that the Government is receptive to the idea as well. And we know, from our hearings and from the submissions we received, that the public expects more from parliamentarians and that it expects us to make some changes.

The Committee decided that although it could not single-handedly solve all the problems and clear away all the obstacles facing parliamentary reform, it could support and attempt to accelerate the process that has already begun. We decided that we could best contribute by:

- stating the arguments in favour of a heightened role for Parliament in the regulatory process;
- discussing the practical limitations on the extent of parliamentary involvement in the regulatory process;
- identifying related issues of parliamentary reform that should be considered if Parliament is to assume greater responsibility in this area;
- recommending functions that should be performed on a long-term basis by Parliament in relation to regulatory activity provided that reforms of Parliament and its committees are carried out; and
- recommending interim measures that would allow Parliament to become more involved in the regulatory process pending implementation of parliamentary reforms.

B. The Need for Greater Parliamentary Involvement

Parliament has supreme authority to make laws regarding matters reserved to it under the *British North America Act*. Increasingly, Parliament has delegated considerable legislative power to the Government and has authorized extensive regulatory activities in a wide variety of areas. Neither the exercise

VI LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

A. Introduction

Le Comité est d'avis que le Parlement a un rôle à jouer dans le contrôle des activités de réglementation dont doivent rendre compte les organismes. Toutefois, il est évident qu'il n'a pas les moyens voulus pour s'acquitter de cette tâche. Seule une réforme parlementaire assurera le succès de la réforme de la réglementation.

Nous avons déjà consulté, avant d'entreprendre notre étude, des documents publiés par des universitaires, des hommes politiques et des organismes consultatifs sur le rôle du Parlement, en la matière. Toutefois nous ne savions pas ce qu'en pensait le public. Nous n'avons pas effectué un sondage scientifique et nous ne pouvons non plus prétendre avoir entendu l'avis de tous les éléments représentatifs de la société canadienne. Néanmoins nous croyons que les données que nous avons recueillies sont importantes et méritent notre attention. Tant le secteur privé que le gouvernement fédéral appuient le principe d'un rôle accru pour le Parlement. Ceux à qui nous avons parlé s'intéressaient de près à la question, se souciaient de l'état actuel des choses et étaient en faveur de changements.

Il y a des obstacles à la réforme parlementaire, mais il y a lieu d'être optimiste. Il nous semble que les députés de tous les partis sont de plus en plus en faveur d'une réforme réelle. Nous croyons que le gouvernement en a également accepté le principe. Nous avons également, d'après les témoignages entendus et les mémoires reçus, que le public compte vraiment sur les parlementaires et qu'il s'attend aussi à ce que nous apportions certains changements.

Bien qu'il ne puisse à lui seul résoudre tous les problèmes et abolir tous les obstacles à la réforme parlementaire, le Comité a décidé qu'il pourrait tenter d'accélérer le processus qui a déjà été amorcé. Nous croyons que nous pourrions le mieux y arriver:

- en énonçant les arguments en faveur d'un rôle accru pour le gouvernement dans le processus de réglementation;
- en discutant des limites pratiques de la participation du Parlement au processus de réglementation;
- en précisant les questions relatives à la réforme parlementaire qui devraient être étudiées si le Parlement assumait une plus grande responsabilité dans ce domaine;
- en recommandant les fonctions qui devraient être exercées à long terme par le Parlement relativement aux activités de réglementation, sous réserve de la réforme du Parlement et de ses comités;
- en recommandant des mesures provisoires qui permettraient au Parlement de participer davantage au processus de réglementation en attendant les réformes parlementaires.

B. Nécessité d'une plus grande participation du Parlement

C'est au Parlement que revient l'autorité suprême d'édicter des lois dans les domaines où s'exerce sa compétence en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le gouvernement a été de plus en plus porté à déléguer d'immenses pouvoirs législatifs au gouvernement et à autoriser des activités

of delegated legislative authority nor the administration of regulatory activity is necessarily subjected to parliamentary scrutiny under present rules and practices. We believe such scrutiny to be a responsibility of Parliament, which must be able to hold the Government accountable for its regulatory actions.

Increased parliamentary involvement in the regulatory process has been recommended in a number of studies and reports, including those of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, the Economic Council of Canada, the Royal Commission on Financial Management and Accountability (*the Lambert Commission*), and the Special Committee on Statutory Instruments (*the MacGuigan Committee*).

The need for greater parliamentary involvement was also supported by a number of witnesses who appeared before us. Some suggested, for example, that persons be able to bring their grievances to Parliament through its committees and that the committees be able to respond to these concerns.

C. Practical Limitations on Parliamentary Involvement

We are convinced from what we have been told and from our experience working in this Committee, that parliamentarians can contribute more to the regulatory process than they do at present. We must report, however, that the general support we found for greater parliamentary involvement in the regulatory process was tempered by the concern expressed by many witnesses that taking on additional functions could, in the long run, be counterproductive. We were cautioned against recommendations that would simply add to the present overload of Parliament and unjustifiably slow progress on the matters that require its approval. We recognize as well that enhanced accountability to Parliament would impose additional obligations on the Government.

Officials in almost all the departments we heard from characterized Parliament as a bottleneck. Significantly, this view was shared by many private sector interests as well. We were advised that some departments had been waiting for as long as four years simply to get bills of "lesser priority" before Parliament. In some cases, measures that might have reduced the burden of federal regulation on the private sector have not been implemented for lack of parliamentary consideration and approval. The parliamentary bottleneck provides further incentive for the Government to include broad delegations of legislative power to ministers, regulatory agencies, and the Governor in Council in new regulatory statutes.

In advocating increased responsibility for Parliament in the regulatory field, it is obvious that Parliament could not review the policy or merits of every regulation promulgated by the Government. It is equally obvious that it could not conduct an inquiry into the regulatory processes of every department and agency, carry out detailed assessments of all regulatory programs, or even engage in detailed examination of the estimates

étendues de réglementation dans un grand nombre de domaines. Ni l'exercice des pouvoirs législatifs délégués, ni l'administration des activités de réglementation ne sont nécessairement soumis à l'examen parlementaire en vertu des règles et pratiques actuelles. Nous croyons que cet examen incombe au Parlement qui doit être en mesure de tenir le gouvernement responsable de ses activités de réglementation.

Une participation accrue du Parlement au processus de réglementation a également été recommandée dans bon nombre d'études et de rapports, dont ceux du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, du Conseil économique du Canada, de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (*La Commission Lambert*) et du Comité spécial des textes réglementaires (*le Rapport MacGuigan*).

Il est ressorti de mémoires présentés par le secteur privé que les intéressés devraient pouvoir faire connaître leurs griefs au Parlement par l'intermédiaire de ses comités et que ceux-ci devraient être en mesure de répondre aux questions soulevées.

C. Limites pratiques de la participation du Parlement

Les témoignages que nous avons entendus et l'expérience que nous avons acquise dans le cadre de notre étude nous ont convaincus que les parlementaires peuvent davantage contribuer au processus de réglementation qu'ils ne le font à l'heure actuelle. Il nous faut toutefois avouer que, malgré l'appui d'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation, bon nombre de témoins se sont dits inquiets du fait que l'exercice de fonctions additionnelles pourrait, à la longue, aller à l'encontre de la productivité. On nous a mis en garde contre le danger qu'il y aurait de formuler des recommandations qui ne feraient qu'ajouter à l'actuelle surcharge de travail du Parlement et qui ralentiraient inexcusablement l'étude des questions qui requièrent son approbation. Nous reconnaissons également qu'une responsabilité accrue devant le Parlement imposerait des obligations additionnelles au gouvernement.

La plupart des hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés considèrent le Parlement comme un goulet d'étranglement. Fait important à noter, bon nombre de représentants du secteur privé se sont dit du même avis. Certains ministères ont dû attendre jusqu'à quatre ans avant que des projets de loi de «moindre importance» ne soient présentés au Parlement. Dans certains cas, des mesures qui auraient pu alléger le fardeau qu'impose la réglementation fédérale au secteur privé n'ont pas été mises en œuvre parce qu'elles n'avaient pas été étudiées ou approuvées par le Parlement. Voilà une raison de plus pour le gouvernement de déléguer, en conformité de ses nouvelles lois réglementaires, davantage de pouvoirs législatifs aux ministres, aux organismes de réglementation et au Gouverneur en conseil.

Même si le Parlement devait exercer des responsabilités accrues en matière de réglementation, il va de soi qu'il ne pourrait étudier la teneur ou le bien-fondé de chaque règlement promulgué par le gouvernement ni mener une enquête sur le processus de réglementation de chaque ministère et organisme, effectuer des évaluations détaillées de tous les programmes de réglementation ni même se livrer à un examen

and annual reports of every department. This unquestioned limitation on the resources of Parliament, however, should not be used as the basis for opposition to reforms that would facilitate Parliament's ability to carry out certain of these functions *on an exception basis*. Many of the witnesses who appeared before us advocated just such a selective role for Parliament.

D. Related Issues of Parliamentary Reform

Parliamentary involvement in the regulatory process is not prohibited under existing arrangements, it is simply not facilitated or encouraged. It is probably true that Parliament has not made full use of the opportunities that are open to it under existing procedures. For instance, questions regarding the progress of regulatory reform, the substance of specific regulations, the status of various regulatory processes, specific regulatory activities covered by a program evaluation report, or the substance of a policy directive could be raised during Committee consideration of the estimates of a department or agency. Opposition days could be devoted to debate on a variety of regulatory issues.

The Committee heard these examples raised as arguments in favour of the *status quo*. We were not impressed. The issue is not whether parliamentarians should be satisfied with existing procedures, no matter how imperfect. The issue is whether there are better ways for us to become involved in the federal regulatory process.

We believe that Parliament must play a greater role. Proposals for greater parliamentary involvement, however, cannot be considered in isolation from a host of very fundamental issues that concern the functioning of Parliament and its committees, as well as the relationship of Parliament to the Government. It would be self-defeating for Parliament to undertake new responsibilities in the regulatory area if, at the same time, it did not adopt new practices and procedures that would allow it to perform these functions effectively.

There are a number of matters that require consideration before any long-term arrangements for greater parliamentary involvement in the regulatory process would be practical, including:

- improved management of the time of the House and its committees;
- adequate staffing for parliamentary committees;
- committees proceeding on their own initiative without reference from the House;
- the optimal number of standing committees and the allocation of their responsibilities;
- the optimal number of members on committees;
- restriction of the right to make unlimited substitution of committee members;
- greater utilization of joint committees;

détaillé du budget et des rapports annuels de chaque ministère. Cette limite incontestée des ressources du Parlement ne devrait toutefois pas être invoquée contre des réformes qui lui permettraient de s'acquitter plus facilement de certaines de ces fonctions à *titre exceptionnel*. De nombreux témoins se sont prononcés en faveur d'un tel rôle sélectif pour le Parlement.

D. Questions relatives à la réforme parlementaire

La participation du Parlement n'est pas exclue en vertu des dispositions actuelles, mais elle n'est tout simplement pas facilitée ni encouragée. Il est probablement vrai qu'il n'a pas profité de toutes les possibilités qui s'offraient à lui en vertu des procédures actuelles. Par exemple, les questions relatives aux progrès réalisés en matière de réforme réglementaire, à la teneur de règlements précis, à la nature de divers processus de réglementation, aux activités précises de réglementation étudiées dans un rapport d'évaluation des programmes ou à la teneur d'une directive sur la politique à suivre, pourraient être soulevées lorsqu'un comité étudie le budget d'un ministère ou organisme. Les jours réservés à l'opposition pourraient être consacrés à l'étude de diverses questions de réglementation.

Ces exemples nous ont été présentés en tant qu'arguments en faveur du *statu quo*, ce qui nous a guère surpris. Il ne s'agit pas de savoir si les parlementaires sont satisfaits des procédures qui existent peu importe leur degré de perfection, mais plutôt s'il n'y aurait pas de meilleurs moyens pour nous de participer au processus fédéral de réglementation.

Nous croyons que le Parlement doit jouer un plus grand rôle. Les propositions relatives à une plus grande participation parlementaire ne peuvent toutefois être considérées indépendamment d'une série de questions des plus fondamentales qui touchent le fonctionnement du Parlement et de ses comités ainsi que la relation entre le Parlement et le gouvernement. Le Parlement risquerait d'essuyer un échec s'il assumait de nouvelles responsabilités dans le domaine de la réglementation s'il n'adoptait pas, en même temps, de nouvelles pratiques et procédures qui lui permettraient de s'acquitter efficacement de ces fonctions.

Il importe d'étudier un certain nombre de questions avant de prendre des arrangements à long terme en vue d'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation, notamment:

- la gestion améliorée du calendrier de travail de la Chambre et de ses comités;
- une dotation en personnel adéquate pour les comités parlementaires;
- la possibilité pour les comités parlementaires de travailler de façon autonome sans référence à la Chambre;
- le nombre optimal de comités permanents et la répartition de leurs responsabilités;
- le nombre idéal de membres des comités;
- la substitution limitée des membres des comités;
- une plus grande utilisation des comités mixtes;

- remuneration for participation in committee proceedings;
- the role, responsibilities, and remuneration of committee chairmen; and
- use of subcommittees to greater advantage.

E. *Role of Parliament After Reform*

1. General Comments

It is our opinion that increased parliamentary involvement in the regulatory process without fundamental parliamentary reform might be counterproductive and could endanger long-term possibilities for Parliament to assume a heightened role. However, we do not wish our conclusions to be mistaken as a call for delay or for inaction. The need for parliamentary reform is pressing and we urge Members to treat it as a matter of the highest priority. As Parliament considers the many alternatives open to it, the functions that it might perform and the mechanisms that it might require, it should keep in mind the potential contribution that it could make by giving more attention to the regulatory activities of the Government.

2. Recommended Functions For Committees

We have identified three functions important to government regulation that might profitably be undertaken by parliamentary committees provided that needed reforms were implemented. They are to monitor regulatory processes of departments and agencies, review the policy or merits of regulations, and review regulatory activities using program evaluation reports as the basis for assessment.

(a) Monitor regulatory processes

The bulk of this Committee's work has focused on the processes by which decisions are made concerning federal regulation. We have become convinced that improvements in these processes will result in improvements in the substance of regulation. New procedures might not always work properly, however, and they may need readjustment from time to time. Parliament could be of considerable assistance to both the Government and to the public if it maintained a watchful eye over the regulatory processes used by federal departments and agencies.

(b) Review the policy or merits of regulations

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments reviews regulations and other published statutory instruments using criteria that relate to the legality and propriety of the measures examined. There is, however, no analogous arrangement facilitating parliamentary examination of subordinate legislation from the point of view of policy or merit.

Many, perhaps even most, regulations will not be of major importance and will warrant little or no attention from Parlia-

- la rémunération de la participation aux travaux des comités;
- le rôle, les responsabilités et la rémunération des présidents de comité;
- une meilleure utilisation des sous-comités.

E. *Rôle du Parlement après la réforme*

1. Généralités

Nous sommes d'avis qu'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation sans qu'il n'y ait pour autant une réforme parlementaire fondamentale, pourrait aller à l'encontre de la productivité et mettre en danger les possibilités à long terme pour le Parlement d'assumer un plus grand rôle. Toutefois, nous ne voudrions pas que nos conclusions soient considérées comme une demande de remise à plus tard ou comme un refus d'agir. Une réforme parlementaire s'impose de toute urgence et nous incitons les députés à lui accorder la plus haute priorité. En étudiant les nombreuses possibilités qui s'offrent à lui, les fonctions qu'il pourrait exercer et les mécanismes dont il pourrait avoir besoin, le Parlement devrait tenir compte de la contribution qu'il pourrait apporter en surveillant de plus près les activités de réglementation du gouvernement.

2. Fonctions proposées pour les comités

En ce qui a trait aux activités de réglementation du gouvernement nous avons défini trois fonctions que les comités parlementaires auraient avantage à exercer, à condition que les remaniements nécessaires soient effectués. Elles ont trait à la surveillance des mécanismes de réglementation de ministères et d'organismes, à l'évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent et à l'étude des activités de réglementation à partir de rapports d'évaluation de programmes.

a) Surveillance des mécanismes de réglementation

Les travaux du Comité ont surtout porté sur les mécanismes par lesquels des décisions sont prises à propos de la réglementation fédérale. Nous sommes désormais convaincus qu'une bonification de ces mécanismes aurait des résultats positifs sur le contenu des règlements. Il se peut toutefois que les nouvelles méthodes ne soient pas toujours infaillibles et que des rajustements doivent de temps à autre y être effectués. Le Parlement pourrait apporter une aide précieuse au gouvernement et au public en surveillant de près les mécanismes de réglementation adoptés par les ministères et les organismes fédéraux.

b) Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires évalue les règlements et les autres textes réglementaires publiés d'après des critères qui ont trait à la légalité et à l'opportunité des mesures étudiées. Rien de semblable n'est toutefois prévu pour permettre au Parlement d'évaluer le bien-fondé des mesures législatives subordonnées ou les politiques qui les sous-tendent.

Un grand nombre de règlements, et peut-être même la plupart d'entre eux, ne revêtent que peu d'importance et ne

ment. However, some regulations will embody significant policy choices that might have a profound impact on the private sector. Parliament should be able to examine and report on these. The need is particularly acute if Parliament has not been able to debate the policy during consideration of the enabling legislation or if the enabling section in the statute contains a broad grant of legislative power.

Parliamentary review could occur either before or after a regulation becomes law. Reviewing regulations before promulgation would be facilitated if a federal regulatory agenda were developed and if prepublication of draft regulations were to become more widespread. A major advantage of such review would be the ability to identify and find solutions to problems before they become enshrined in law. Ensuring the ability to review regulations at any time after they have become law would help to clean up the vast stock of existing regulations by identifying those that are unnecessary, outdated, or overly burdensome.

(c) Review regulatory activities

One function that has been recommended by a number of independent advisory bodies, as well as by the Standing Joint Committee on Regulations, and that has been supported in principle by the past two Governments, has been parliamentary review of specific departmental and agency activities using program evaluation reports as the basis for assessment.

The program evaluation system administered by the Office of the Comptroller General was discussed in Part III of this Report. It is the Committee's understanding that program evaluation reports prepared by departments and agencies would be available to the public under the proposed access to information legislation now before Parliament.

Parliament could utilize internal program evaluation reports as the basis for review of the regulatory activities carried out by a particular department or agency. Since these evaluations might focus on internal management concerns, however, they might not answer questions that are of most interest to parliamentarians. A better approach might be for the Government to carry out special evaluations in accordance with the directions of Parliament. This would ensure that the issues Members of Parliament feel are most important would be addressed.

Recommendation 17: We recommend that, when necessary parliamentary reforms are achieved, the standing committees of the House of Commons be authorized to perform the following functions on their own initiative without reference from the House:

(a) monitor the regulatory processes of federal departments and agencies;

(b) review the subject matter of new subordinate legislation as to policy or merits; and

(c) review specific regulatory activities of federal departments and agencies utilizing program evaluation reports.

méritent donc pas de retenir l'attention du Parlement. Par contre, certains traduisent des décisions de principe qui peuvent avoir une incidence profonde sur le secteur privé. Le Parlement devrait pouvoir se pencher sur ces textes et faire rapport à ce sujet. Ce besoin est particulièrement pressant dans les cas où le Parlement n'a pas l'occasion de débattre les politiques au cours de l'étude de la loi habilitante ou lorsque l'article de la loi dont découlent les règlements confère un pouvoir législatif étendu.

Le Parlement pourrait procéder à l'analyse d'un règlement avant ou après son adoption. Il serait plus facile de le faire préalablement si un programme des travaux était établi et que la publication préalable de projets de règlements devint une pratique plus courante. Cette façon de procéder aurait notamment pour avantage de permettre au Parlement de trouver des solutions à certains problèmes avant que ceux-ci ne soient perpétués par une loi. Il serait utile de pouvoir évaluer les règlements en tout temps après leur adoption et de passer en revue la série de règlements déjà édictés pour en isoler ceux qui sont inutiles, vétustes ou trop incommodes.

c) Étude des activités de réglementation

Une fonction qui a été proposée par un certain nombre d'organismes consultatifs indépendants et par le Comité mixte permanent des règlements, et qui a été approuvée en principe par les deux derniers gouvernements, avait trait à l'étude, par le Parlement, de certaines activités de ministères et d'organismes, à partir de rapport d'évaluation de programmes.

Le système d'évaluation de programmes administré par le bureau du Contrôleur général a été analysé à la partie III du présent rapport. Le Comité croit comprendre que les rapports d'évaluation de programmes préparés par des ministères et des organismes seraient mis à la disposition du public si le projet de loi sur l'accès à l'information déposé au Parlement était adopté.

Le Parlement pourrait s'inspirer de rapports internes d'évaluation de programmes pour passer en revue les activités de réglementation de ministères ou d'organismes donnés. Étant donné, cependant, que ces évaluations pourraient surtout porter sur des questions de régie interne, elles ne répondraient peut-être pas aux questions qui intéressent les parlementaires au plus haut point. Il pourrait être plus utile que le gouvernement procède à des évaluations particulières en suivant des directives du Parlement. On obtiendrait ainsi la garantie que les questions que les députés jugent essentielles seraient abordées.

Recommendation 17: Nous recommandons que lorsque les réformes parlementaires nécessaires auront été effectuées, les comités permanents de la Chambre des communes soient autorisés à remplir, de leur propre initiative et sans que la Chambre les y enjoigne, les fonctions suivantes:

a) surveillance des mécanismes de réglementations des ministères et des organismes fédéraux

b) évaluation du bien-fondé des nouvelles mesures législatives subordonnées ou des politiques qui les sous-tendent; et

c) étude de certaines activités de réglementation de ministères et d'organismes fédéraux, à partir de rapports d'évaluation de programmes.

We wish to reiterate that the functions discussed above would have to be carried out *on an exception basis* and would form only part of the total mandate given standing committees. It would be the responsibility of the committees to establish priorities and to determine which of the functions, if any, they might perform during a session. As is the case now, priority would have to be given to government business such as bills and estimates. Based on our experience in this and in other committees, we are confident that Members would be able to reach agreement on and carry out reasonable work plans.

F. Role of Parliament Before Reform

1. A Special Committee on Government Regulation

Although we do not favour permanent arrangements for parliamentary involvement in the regulatory process until certain fundamental reforms of the existing committee system have been accomplished, we believe that Parliament should not delay in establishing a greater presence in the area of government regulation. There is an immediate need for its involvement.

Parliament could help advance regulatory reform by showing interest and by asking the right questions at the appropriate time. At the same time, it could experiment, on a limited basis, with certain of the functions that might be performed in relation to regulatory activity. Finally, it could gain experience with and test new arrangements and procedures that might eventually be utilized by all committees after parliamentary reform has been carried out.

We believe that a period of testing and experimentation would be most valuable before major reforms of Parliament are implemented. We also believe that greater parliamentary involvement in the regulatory process is long overdue. Consequently, we see considerable merit in establishing, for a limited period, a Special Committee on Government Regulation.

Recommendation 18: We recommend that a Special Committee on Government Regulation be established to function until required parliamentary reforms are implemented.

2. Mandate of Special Committee on Government Regulation

(a) General functions

The primary mandate of the Special Committee on Government Regulation should be to monitor regulatory reform and to generally oversee the regulatory activities and processes of federal departments and agencies.

(i) Monitor regulatory reform

The response of the private sector to the creation of our Committee and to its work confirms that regulatory reform continues to be a matter of significant concern and that it

Nous tenons à rappeler que les fonctions décrites précédemment ne seraient exercées que dans des *cas exceptionnels* et ne représenteraient qu'une partie du mandat confié aux comités permanents. C'est aux comités eux-mêmes qu'incomberait la responsabilité d'établir les priorités et de choisir les fonctions qu'il conviendrait de remplir au cours d'une session. Dans la situation actuelle, il faudrait accorder la priorité à certaines affaires gouvernementales comme les projets de loi et les prévisions budgétaires. L'opinion des membres du présent Comité et d'autres nous permet d'espérer que les députés pourront en venir à une entente et qu'ils planifieront leurs travaux de façon rationnelle.

F. Rôle du Parlement avant la réforme

1. Comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement

Bien que nous ne souhaitons pas l'adoption de mesures permanentes devant permettre au Parlement de participer au processus de réglementation tant que certaines modifications fondamentales n'auront pas été apportées à l'actuel système des comités, nous croyons qu'il est urgent que le Parlement impose davantage sa présence dans le domaine de la réglementation publique. Certains facteurs font ressortir l'urgence de cette participation.

Le Parlement pourrait contribuer à hâter l'avènement d'une réforme de la réglementation en manifestant son intérêt à cet égard et en posant les questions appropriées en temps opportun. Il pourrait du même coup procéder à une évaluation limitée de certaines des fonctions qui pourraient être exercées en relation avec les activités de réglementation. En dernier lieu, il pourrait s'interroger sur l'efficacité et faire l'essai de certaines dispositions et méthodes qui pourraient éventuellement être adoptées par tous les comités après l'introduction d'une réforme parlementaire.

Nous croyons qu'une période d'essai et d'expérimentation devrait précéder toute réforme profonde du régime parlementaire. Nous estimons également qu'il est grand temps que le Parlement participe davantage au processus de réglementation. Bref, nous pensons qu'il serait fort avantageux que soit constitué temporairement un comité spécial qui serait chargé des activités de réglementation du gouvernement.

Recommendation 18: Nous recommandons qu'un Comité spécial chargé des activités de réglementation du Gouvernement soit constitué pour la période pendant laquelle les réformes parlementaires nécessaires seront accomplies.

2. Mandat du comité spécial

a) Fonctions générales

Le comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement aurait essentiellement pour rôle de surveiller le processus de réforme de la réglementation et d'exercer un contrôle général des activités et méthodes de réglementation des ministères et des organismes fédéraux.

(i) Surveillance du processus de réforme de la réglementation

Les réactions qu'ont soulevées dans le secteur privé la création et les travaux de notre Comité démontrent que la réforme de la réglementation continue de susciter un vif intérêt

deserves continuing attention by Parliament. The Government is presently faced with a number of reports containing proposals relating to regulatory reform, and now is receiving ours. A Final Report by the Economic Council of Canada on the Regulation Reference is expected shortly.

It is time for the Government to take action and for Parliament to oversee the process of reform. A good way to begin might be for the Minister responsible for regulatory reform to present in the House a detailed explanation of the Government's overall reform program, specifying its objectives and timetable. The Special Committee on Government Regulation could then assess progress using the Government's own work plan as a yardstick. As reforms take root, the Committee could turn more of its attention to the other functions identified below.

(ii) Oversee regulatory activities and processes

We outlined the rationale for facilitating parliamentary oversight of regulatory processes in our discussion of long-term parliamentary functions. Most reform activities occurring during the life of the Special Committee on Government Regulation would likely focus on improvements in regulatory processes. As a consequence, we consider this aspect of the mandate to be closely linked to the function of generally monitoring regulatory reform initiatives.

In practice, it may prove difficult, if not impossible to separate the "process" from the "substance" of regulation during parliamentary review. The Special Committee's terms of reference, therefore, should not preclude it from examining the substance of regulatory measures when necessary. Examining the policy or merits of regulations should not, however, be the primary focus of the Committee's activities. We reiterate our belief that the greatest long-term benefits of regulatory reform will flow from having better processes in place.

(b) Mandatory functions

In addition to its general functions of monitoring regulatory reform and overseeing regulatory activities and processes, the Special Committee on Government Regulation should carry out three tasks that would be linked specifically to the objectives underlying its establishment. These three tasks would be to review the policy or merits of regulations, to review regulatory activities using program evaluation reports, and to report on certain matters.

(i) Review the policy or merits of regulations

The Special Committee on Government Regulation should be asked to carry out a limited number of reviews of the policy or merits of subordinate legislation. There are several important qualifying features that should be noted. First, the review should be performed after the regulations have been promul-

et qu'elle mérite l'attention constante du Parlement. Le gouvernement dispose maintenant d'un certain nombre de rapports contenant des propositions relatives à la réforme de la réglementation et le nôtre vient s'ajouter à la liste. Le rapport final du Conseil économique du Canada sur la rationalisation de la réglementation publique devrait paraître prochainement.

Il est temps que le gouvernement agisse et que le Parlement s'attache au processus de réforme. Comme première étape, le ministre responsable de la réforme de la réglementation pourrait présenter à la Chambre une explication détaillée du programme de réforme du gouvernement et en décrire les objectifs et l'échéancier. Le comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement pourrait ensuite évaluer l'avancement des travaux en se servant du plan de travail du gouvernement comme point de comparaison. Une fois la réforme amorcée, le comité pourrait concentrer son attention sur les autres fonctions décrites ci-après.

(ii) Contrôle des activités et méthodes de réglementation

Dans notre description des fonctions parlementaires qui doivent être exercées à long terme, nous avons énuméré les raisons pour lesquelles il importait de faciliter la surveillance, par le Parlement, des processus de réglementation. Il est probable que la plupart des activités du comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement tendraient à améliorer les mécanismes de réglementation. Par conséquent, nous considérons que cet aspect du mandat est étroitement lié à la fonction de surveillance générale des travaux de réforme de la réglementation.

En pratique, il peut s'avérer difficile, sinon impossible, de dissocier les mécanismes de réglementation du contenu des textes réglementaires, aux fins de l'étude entreprise par le Parlement. Le mandat du comité ne devrait donc pas empêcher celui-ci de se pencher au besoin sur le contenu des mesures de réglementation. L'évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent ne devrait toutefois pas devenir la principale préoccupation du comité. Nous réitérons notre conviction que les répercussions les plus positives de la réforme de la réglementation découleront de la mise en place de mécanismes plus efficaces.

b) Fonctions impératives

En plus de ses fonctions générales qui consistent à surveiller la réforme de la réglementation ainsi que les activités et les mécanismes de réglementation, le comité spécial devrait être chargé de mener à bien trois tâches qui auraient un rapport direct avec les objectifs qui sous-tendent sa création. Il aurait ainsi pour mission d'évaluer le bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent, d'étudier des activités de réglementation à partir de rapports d'évaluation de programmes et de faire rapport sur certaines questions.

(i) Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent

Le comité spécial devrait être chargé d'effectuer un certain nombre d'enquêtes sur les politiques ou les avantages rattachés à des mesures législatives subordonnées. Il importe toutefois d'imposer plusieurs restrictions importantes. En premier lieu, l'étude de tout règlement devrait être effectuée après son

gated. Second, the Committee's job should simply be to examine and report to the House; we do not recommend the establishment of affirmation or disallowance procedures. Third, to compensate for the fact that members of the Committee would not likely have experience or expertise in all fields from which they might choose regulations for review, membership of the Committee should be expanded during the performance of this function by adding members from the appropriate standing committee. The additional members should serve on an *ex officio* basis, as under existing procedures.

(ii) Review regulatory activities

The Special Committee should also be required to carry out a limited number of reviews of existing federal regulatory activities utilizing a program evaluation report as the basis for each assessment. Again, for the reasons stated above, the membership of the Committee should be augmented for this purpose by adding members from the appropriate standing committee.

Selection of the regulatory activities to be reviewed should be made by the Special Committee in consultation with the affected departments or agencies, as well as with the Office of the Comptroller General. We suggest these reviews be based on special evaluations carried out for the Committee by the Government.

The Special Committee should, in selecting activities for review, consider the schedule for internal program evaluations within each department and agency. Since the evaluation reports requested by the Committee would take time to prepare, it is likely that the reviews would be carried out in the latter part of its mandate.

(iii) Specific reports

The Special Committee on Government Regulation should be asked to report to the House on certain matters relating directly to the reasons underlying its establishment. The Committee has been proposed to allow experimentation with functions that might be performed in the field of government regulation. It should report on its experience with these functions. The Committee has been proposed to allow testing of practices and procedures that might be adopted by standing committees after parliamentary reform. It should report on its experience in this area and on methods to facilitate parliamentary review of federal regulation in general. Finally, the Committee has been proposed to create a focal point in Parliament to ensure that the Government is held accountable for regulatory reform. It should report on the Government's progress in achieving meaningful regulatory reform.

Recommendation 19: We recommend that the Special Committee on Government Regulation monitor the Government's progress in implementing regulatory reform and oversee the regulatory activities and processes of federal departments and agencies. In addition, it must:

adoption. Deuxièmement, le comité se limiterait à procéder à l'étude du texte et à faire rapport au Parlement à ce sujet; nous ne recommandons pas l'octroi au comité des pouvoirs de sanction ou de désaveu. En dernier lieu, pour tenir compte du fait que les membres du comité n'auraient probablement pas une connaissance suffisante de tous les domaines dont traitent les règlements qu'ils veulent étudier, nous proposons que pour l'accomplissement de cette tâche précise, des membres du comité permanent approprié puissent prêter main forte aux membres du comité spécial. Selon les pratiques établies, ceux qui se joindraient au comité spécial en deviendraient des membres d'office.

(ii) Étude des activités de réglementation

Le comité spécial devrait également être tenu d'enquêter sur certaines activités de réglementation de ministères ou d'organismes fédéraux, en se fondant chaque fois sur des rapports d'évaluation de programmes. Là encore, pour les raisons citées précédemment, des membres du comité permanent spécialiste de la question devraient pouvoir se joindre à ceux du comité spécial.

Le comité spécial choisirait les activités de réglementation à étudier en consultant les ministères ou les organismes intéressés et le bureau du Contrôleur général. Nous proposons que ces enquêtes soient fondées sur des évaluations particulières effectuées par le gouvernement pour le compte du comité.

Dans son choix des activités à étudier, le comité devrait tenir compte du programme des travaux d'évaluation internes établi par chaque ministère et organisme. Étant donné que les rapports d'évaluation réclamés par le comité seront probablement longs à préparer, le comité ne s'y arrêtera vraisemblablement que vers la fin de son mandat.

(iii) Rapports sur des questions précises

Le comité spécial devrait être tenu de faire rapport à la Chambre de certaines questions directement reliées aux motifs présidant à sa création. Le comité a pour mission d'assumer à titre expérimental des fonctions qui pourraient être exercées dans le domaine de la réglementation gouvernementale. Il devrait faire rapport de son expérience dans ce domaine. Il a également pour mission de faire l'essai de méthodes et de pratiques qui pourraient être adoptées par des comités permanents après la réforme parlementaire. Il devrait, là encore, faire rapport de son expérience dans ce domaine et de méthodes destinées à faciliter l'étude, par le Parlement, de la réglementation fédérale en général. En dernier lieu, le comité doit devenir un point de mire au Parlement, pour donner l'assurance que le gouvernement mènera à bien la réforme de la réglementation. Il devrait faire rapport des progrès que le gouvernement accomplit en ce sens.

Recommendation 19: Nous recommandons que le Comité spécial chargé des activités de réglementation du Gouvernement soit tenu de surveiller les efforts du Gouvernement visant à procéder à une réforme de la réglementation et d'examiner de façon générale les activités et méthodes de réglementation des ministères et des organismes fédéraux. Il devra en outre:

(a) in each year of its operation, review and report on the policy or merits of not less than three sets of regulations:

(b) in each year of its operation after the first year, review and report on two regulatory programs of the Government, utilizing as the basis for its assessment, special program evaluation reports to be prepared by the Government in accordance with the Committee's request; and

(c) report on the following matters:

(i) the Committee's experience with functions that it has performed relating to federal regulatory activity;

(ii) the Committee's experience with factors affecting its operation including staffing, size of membership, and restrictions on substitution of members;

(iii) methods to facilitate parliamentary review of federal regulation in general; and

(iv) the progress made by the Government in implementing regulatory reform.

3. Features of the Special Committee

(a) Membership

Based on the operation of our own Committee, we believe there are many advantages to be gained from keeping committees to a manageable size. Although our Committee functioned effectively with seven members, we believe that ten members would be appropriate for the proposed special Committee. We further believe that restricting the practice of substituting members would be beneficial. Accordingly, no substitution should be allowed without motion of the Committee. Finally, as we have noted above, we believe that membership of the Committee should be expanded during the performance of certain functions when the subject matter under consideration falls within the purview of a standing committee. We suggest that three members from the appropriate standing committee, one from each party, join the Special Committee as *ex officio* members.

(b) Staff

Again, based on our own experience in dealing with the topics of government regulation and regulatory reform, we believe that it will be necessary for the Special Committee to have the benefit of expert staff. There are a variety of ways in which expert assistance could be obtained. Because the Committee is intended as an interim, experimental measure, the use of short-term consulting arrangements combined with the services of the Research Branch of the Library of Parliament might be considered. The Special Committee should be free to select and experiment with different arrangements.

(c) Termination

We are confident the experience gained through the activities of the Special Committee that we have proposed would assist Members in assessing the functions that could be per-

a) pour chaque année de son mandat, étudier le bien-fondé d'au moins trois séries de règlements ou les politiques qui les sous-tendent et faire rapport à ce sujet;

b) pour la deuxième année de son mandat et pour chaque année subséquente, procéder à l'étude et faire rapport de deux programmes de réglementation du Gouvernement en se fondant sur des rapports spéciaux d'évaluation de programmes, préparés par le Gouvernement à la demande du Comité;

c) faire rapport des questions suivantes:

(i) l'expérience acquise par le Comité à propos de fonctions qu'il a exercées et qui sont reliées à des activités de réglementation du Gouvernement fédéral;

(ii) les connaissances acquises par le Comité à propos de facteurs influençant ses travaux, notamment le personnel, le nombre de membres et les restrictions portant sur la substitution de membres;

(iii) les méthodes facilitant l'étude, par le Parlement, de la réglementation fédérale en général;

(iv) les efforts déployés par le Gouvernement pour procéder à une réforme de la réglementation.

3. Caractéristiques du comité spécial

a) Composition

À la lumière des travaux de notre propre Comité, nous considérons qu'il serait avantageux à bien des égards de restreindre jusqu'à un certain point le nombre des membres des comités. Bien que notre Comité puisse fonctionner efficacement avec sept membres, nous estimons que le comité spécial devrait en compter dix. Nous croyons en outre qu'il serait salubre d'imposer des restrictions à la formule de substitution de membres. De ce fait, toute substitution devrait être interdite à moins que le Comité n'adopte une motion en ce sens. Enfin, comme nous l'avons déjà précisé, nous pensons que d'autres députés devraient se joindre au comité pour l'exercice de certaines fonctions lorsque le sujet à l'étude relève de la compétence d'un comité permanent. Nous proposons que trois membres du comité permanent en question, un de chaque parti, se joignent au comité spécial en tant que membres d'office.

b) Personnel

D'après l'expérience que nous avons acquise dans l'étude de questions rattachées aux activités de réglementation du gouvernement et à la réforme de la réglementation, nous estimons que le comité spécial devrait pouvoir compter sur les services d'un personnel d'experts. Ces services pourraient être fournis de diverses façons. Étant donné la nature provisoire et expérimentale du mandat du comité, il pourrait être envisagé de retenir des services de consultation à court terme et ceux du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité spécial devrait être libre de choisir différentes dispositions et d'en faire l'essai.

c) Fin du mandat

Nous sommes persuadés que les résultats des travaux du comité spécial dont nous avons proposé la création aideraient les députés à évaluer les fonctions qui pourraient être exercées

formed and the arrangements that would be necessary to make them work well in a revised system of parliamentary committees. We recognize that there may be some reluctance to establish a new permanent committee that would likely have to be dismantled when major reforms are achieved. For this reason, we suggest that the Special Committee "sunset" after a fixed period of time. This period would, we hope, coincide with the time necessary to reach agreement on and implement the fundamental parliamentary reforms we believe are desirable. If reforms are achieved more quickly, the Special Committee should terminate at that time.

We believe that the creation of the Special Committee would in no way slow down the progress of parliamentary reform. On the contrary, it would be an excellent means of pretesting, on a limited basis, a number of reforms for the operation of committees.

Recommendation 20: We recommend that the Special House Committee on Government Regulation:

- (a) be comprised of not more than ten members and that no substitution of members be allowed without motion of the Committee;*
- (b) be expanded by not more than three ex officio members, such members to be selected from the appropriate standing committee, and to serve in connection with the review on policy or merits of regulations and review of regulatory programs (functions (a) and (b) in Recommendation 19);*
- (c) be authorized to hire staff;*
- (c) be terminated automatically two years after its creation or sooner if required reforms to the committee system of the House of Commons are made.*

G. Further Observations on Parliamentary Involvement

1. Role of Parliamentary Secretaries

As a rule, the authority to make regulations under federal statutes is given to the Governor in Council. In reality, it is Cabinet that controls this power. In practice, approval by four members of Cabinet is required for proposed regulations. We recognize that members of Cabinet face heavy workloads. It would be unreasonable to expect them to be able to scrutinize in detail the multitude of regulations advanced by federal departments and agencies.

The Province of Ontario has adopted an approach to ensure that regulations proposed in that Province receive adequate scrutiny by elected officials. A "Regulations Committee", comprised of parliamentary assistants to ministers and chaired by the provincial minister responsible for regulatory reform, examines regulations before they are submitted to the Ontario Cabinet for final approval.

This Committee, which meets once a week, requires sponsoring departments to provide information on matters such as the need for the regulation, the alternatives to regulation that

et les dispositions qui leur permettraient de fonctionner efficacement à l'intérieur d'un nouveau système de comités parlementaires. Nous reconnaissons que d'aucuns pourraient hésiter à avaliser la création d'un comité qu'il faudrait probablement dissoudre une fois les principales réformes accomplies. Pour cette raison, nous proposons que le comité spécial soit dissous après une période donnée. Nous espérons que cette période sera suffisamment longue pour que puissent être déterminés les secteurs où, à notre avis, des réformes parlementaires s'imposent et pour permettre que celles-ci soient opérées. Par contre, si les travaux de réforme prenaient fin avant l'expiration du délai prévu, le comité devrait aussitôt cesser d'exister.

Nous considérons que la création du comité spécial n'entraverait nullement la réforme parlementaire. Au contraire, ce serait là une excellente façon d'évaluer jusqu'à un certain point des projets de réforme portant sur les travaux de comité.

Recommandation 20: Nous recommandons que le Comité spécial de la Chambre chargé des activités de réglementation du Gouvernement:

- a) soit composé d'au plus dix membres et que la substitution de membres soit interdite à moins que le Comité n'adopte une motion en ce sens;*
- b) puisse s'adjoindre au plus trois membres d'office qui seraient choisis au sein du Comité permanent approprié pour aider le comité à étudier le bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent et à évaluer des programmes de réglementation (fonctions énoncées en a) et b), dans la recommandation 19;*
- c) soit autorisé à s'adjoindre un personnel;*
- d) soit dissous automatiquement deux ans après sa constitution ou plus tôt si les réformes nécessaires sont apportées au système de comités de la Chambre des communes.*

G. Autres observations concernant la participation du Parlement

1. Rôle des secrétaires parlementaires

En principe, c'est au gouverneur en conseil qu'est conféré le pouvoir d'établir des règlements en conformité de lois fédérales. En réalité toutefois, c'est le Cabinet qui exerce ce pouvoir. Dans les faits, un projet de règlement doit être approuvé par quatre membres du Cabinet pour être adopté. Nous sommes conscients que les membres du Cabinet ont une lourde charge de travail. Il serait déraisonnable d'exiger d'eux qu'ils analysent en détail la multitude de règlements soumis par les ministères et les organismes fédéraux.

Le gouvernement de l'Ontario a adopté une formule garantissant que les députés accorderont l'attention voulue aux projets de règlements. Un Comité des règlements composé d'adjoints parlementaires de ministres et dirigé par le ministre provincial responsable de la réforme de la réglementation étudie les textes réglementaires avant qu'ils ne soient soumis au Cabinet pour approbation.

Ce Comité, qui se réunit une fois la semaine, fait appel aux services de ministères qui le renseignent sur des questions comme la nécessité d'établir des règlements, les solutions qui

were considered, and the potential for overlap or duplication. Significantly, the Ontario Regulations Committee often asks for details of the consultation that a department has undertaken on an initiative. If the Committee is not satisfied with the answers, the proposed regulation will generally not go forward to Cabinet for approval.

The Government of Ontario advised us that this system has worked well and that it has improved the management of government regulation in that Province.

2. Reviewing the Legality and Propriety of New Regulations

Since 1974, the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has reviewed regulations and other published statutory instruments using criteria relating to the legality and propriety of the measures examined. This function is essential if Parliament is to hold the Government accountable for the exercise of delegated legislative authority. Unfortunately, due to legal technicalities in the *Statutory Instruments Act*, not all subordinate legislation is subject to scrutiny by the Standing Joint Committee. There appears to be a gap in the coverage of the relatively limited parliamentary review that now exists. We do not understand why, despite repeated calls for change by the Standing Joint Committee, this problem has not been resolved.

3. Reviewing Annual Reports

Several bodies, including the Royal Commission on Financial Management and Accountability, have proposed that the annual reports of departments and agencies be permanently referred to parliamentary committees for review. Annual reports should provide useful information on all aspects of an organization's activities and should, therefore, be an excellent foundation for parliamentary review. Unfortunately, we have found that the annual reports of federal departments and agencies vary considerably in quality and in the type of information provided.

Our recommendations for improving annual reports with respect to regulatory activities are detailed in Part IV. If the type of information we have suggested regarding regulatory activity is provided, a permanent reference of annual reports to the appropriate standing committees would greatly facilitate parliamentary review and help ensure accountability.

VII Public interest group funding

A. General Comments

The Committee was impressed with the number of witnesses who summarized the mandate of a regulatory agency as being to act "in the public interest". There was also considerable agreement among private sector interests that the public interest was composed of a multitude of private interests and that no one interest itself constituted "the public interest". To reinforce this point, consumer and public interest groups themselves disabused us of the view that they represent "the public

pourraient être substituées à leur adoption et les risques de chevauchement ou de double emploi. Il est révélateur de constater que le Comité des règlements de l'Ontario demande souvent aux ministères de fournir des détails sur les consultations qu'ils ont organisées. En général, lorsque le Comité n'est pas satisfait des réponses fournies, les projets de règlements ne sont pas soumis au Cabinet pour approbation.

Des représentants du gouvernement de l'Ontario nous ont fait savoir que ce système était efficace et qu'il avait contribué à améliorer la gestion de la réglementation gouvernementale dans cette province.

2. Étude de la légalité et de l'opportunité de nouveaux règlements

Depuis 1974, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a étudié des règlements et d'autres textes réglementaires publiés en se fondant sur des critères liés à la légalité et à l'opportunité des textes qui lui étaient soumis. Cette fonction est essentielle dans la mesure où le Parlement doit tenir le gouvernement responsable de l'exercice du pouvoir législatif qui lui est délégué. Malheureusement, à cause de certaines subtilités de la *Loi sur les textes réglementaires*, les mesures législatives subordonnées ne sont pas toutes soumises à l'étude du Comité. Nous sommes préoccupés par le fait que la portée des travaux d'étude actuellement effectués par le Comité semble trop restreinte. Nous ne comprenons pas pourquoi ce problème n'a pas été réglé en dépit des appels répétés du Comité mixte permanent.

3. Analyse des rapports annuels

Plusieurs organismes et notamment la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, ont proposé que les rapports annuels des ministères et des organismes soient toujours passés en revue par des comités parlementaires. Le rapport annuel devrait fournir des informations utiles sur tous les aspects des activités d'un organisme et il devrait par conséquent constituer une base solide sur laquelle le Parlement pourrait fonder son étude. Nous avons malheureusement constaté que les rapports annuels des ministères et des organismes fédéraux variaient considérablement en fonction de leur qualité et de la nature des renseignements qu'ils contiennent.

Le lecteur trouvera à la partie IV nos recommandations portant sur l'amélioration des rapports annuels au chapitre des activités de réglementation. Dans ce domaine, si les informations que nous avons proposé d'exiger étaient fournies, le renvoi des rapports annuels aux comités permanents appropriés permettrait au Parlement de mener beaucoup plus facilement ses travaux d'étude et d'insister sur l'imputabilité.

VII Financement de groupes d'intérêt public

A. Généralités

Le Comité a été surpris par le nombre de témoins qui décrivaient le mandat d'un organisme de réglementation comme étant la responsabilité de mener des travaux «dans l'intérêt public». Les représentants du secteur privé ont à peu près tous reconnu que l'intérêt public était composé d'une multitude d'intérêts privés et qu'en soi, un intérêt particulier ne pouvait être assimilé à «l'intérêt public». Pour insister davantage sur ce point des groupes de consommateurs et

interest". These groups did, however, impress upon us that they represent interests that traditionally have not been in a position to make representations to decision makers in the regulatory context.

B. Core Funding for Public Interest Groups

Recommendation 21: We recommend that public interest group participation in the federal regulatory process be encouraged and supported by higher levels of financial assistance.

The Committee is clearly of the view that public and consumer interest group participation in the regulatory process should be encouraged. The groups, the agencies, and business representatives persuaded the Committee that these groups generally acted responsibly and that their representations have been positive and beneficial.

This positive view of the value of public interest group participation in the regulatory process is not mirrored, however, in the degree to which the groups are able to finance their activities. The inability of these groups to obtain funding from their membership or financial assistance from the public sector is a matter of concern to the Committee.

The Committee has also observed that the current state of public interest group funding has meant that the groups have had to select between appearances in public hearings by regulatory agencies and participation in broader consultative activities conducted primarily by government departments. Therefore, public interest groups have focused almost all of their resources on advocacy-oriented matters. In view of our belief that early consultation will result in better regulation, we believe that public interest groups should also participate in the consultation process, which again requires funding.

The ideal solution would be for public interest groups to become self-financing. We recognize, however, the very real problems that arise as a result of a lack of incentive on the part of the general public to support the groups financially. There is the problem of small financial amounts being at stake for individual consumers. Even if individuals do not contribute to a public interest group, they will still benefit from the group's activities. In short, the positive results of public interest group activity generally are to the benefit of the public at large. This appropriately named "free rider" problem (*see Glossary*) is a definite impediment to the groups' achieving any degree of financial self-sufficiency.

We believe that public interest groups should receive funding from the public sector in order to pursue their activities, and that funding levels for public interest groups should be increased. This higher level of core funding (*see Glossary*) will enable the groups to choose from and participate in a wider range of regulatory activities than at present.

Recommendation 22: We recommend that, pending completion of the study called for in recommendation 24, increased levels of funding for public interest groups be provided by government departments and agencies.

d'intérêt public eux-mêmes ont souligné qu'ils ne prétendaient pas représenter l'intérêt public. Ils ont toutefois tenu à nous faire remarquer qu'ils représentaient des intérêts qui, ed17;-1 par le passé, ont été en mesure de soumettre leurs vues aux décisionnaires dans le cadre du processus de réglementation.

B. Financement de base pour des groupes d'intérêt public

Recommendation 21: Nous recommandons que la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation fédérale soit encouragée et soutenue par une aide financière accrue.

Le Comité est nettement d'avis qu'il faut encourager la participation de groupes d'intérêt public et de consommateurs au processus de réglementation. Les groupes, organismes et représentants du secteur des affaires ont convaincu le Comité que de façon générale, les intérêts de ces groupes étaient orientés vers des objectifs valables et que l'influence de leurs pressions était positive.

L'attitude positive que suscite la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation n'a toutefois aucune incidence sur le mode de financement de ces groupes. Le Comité s'inquiète des difficultés qu'éprouvent ces groupes à obtenir des fonds de leurs membres ou une aide financière du secteur public.

Le Comité a également observé que faute de fonds suffisants, les groupes d'intérêt public devaient soit comparaître à des audiences publiques d'organismes de réglementation soit participer à des activités de consultation plus générale organisées surtout par des ministères gouvernementaux. Il se trouve que les groupes ont investi presque toutes leurs ressources dans des causes dont ils se font les défenseurs. Parce que nous croyons qu'une consultation organisée dès les premiers stades nous dotera d'une meilleure réglementation, nous estimons que les groupes d'intérêt public devraient, eux aussi, participer au mécanisme de consultation, ce qui nécessite l'octroi de subventions.

Idéalement, il faudrait que les groupes d'intérêt public atteignent à l'autofinancement. Nous sommes toutefois conscients des problèmes attribuables au fait que la population en général n'est pas suffisamment incitée à soutenir financièrement ces groupes. Il faut se rendre compte que chaque consommateur ne peut offrir ou obtenir qu'un montant relativement modeste. En outre, même ceux qui n'encouragent pas financièrement les groupes d'intérêt public tireront eux aussi profit de leurs activités. En résumé, les gains qu'obtiennent les groupes d'intérêt public profitent de façon générale à l'ensemble de la population. La présence de consommateurs opportunistes et peu généreux empêche les groupes d'atteindre à l'autofinancement.

Selon nous, il faudrait que des groupes d'intérêt public obtiennent des fonds du gouvernement pour poursuivre leurs activités et qu'ils bénéficient d'une aide accrue. Cette majoration du niveau de financement de base (*voir Glossaire*) permettrait aux groupes de participer davantage et de façon plus sélective aux activités de réglementation.

Recommendation 22: Nous recommandons qu'en attendant les résultats de l'étude portant sur la recommandation 24, divers ministères et organismes gouvernementaux accordent une aide financière accrue aux groupes d'intérêt public.

The Committee has been impressed with the degree to which the Department of Consumer and Corporate Affairs has assisted public interest groups with various funding programs. The variety of issues and regulatory activities, however, may militate against one department's carrying the burden for funding. The Committee is of the view that government departments should fund groups that have a particular interest in matters that are related to their activities.

A current activity of the Department of the Environment is an excellent example of this. The Department's proposals for improving its consultative process include the establishment of criteria for groups that will be assisted financially in making representations. This proposal for providing financial assistance is being discussed in consultation with affected groups and associations.

We recognize that federal departments and agencies are now operating under budgetary constraints. Nevertheless, we believe that reasonable funding to support public interest participation should be a matter of high priority.

C. Cost Awards

New mechanisms must be found in order to achieve a greater level of participation by public interest groups in proceedings conducted by regulatory agencies. One of the mechanisms that witnesses described to the Committee was the reimbursement of some or all of the expenses incurred in order to participate. The actual payment is usually described as an award of costs (*see Glossary*) to the intervening group.

Recommendation 23: We recommend that the practice of awarding costs to public interest interveners in proceedings before federal regulatory agencies be expanded.

Under the CRTC Telecommunications Rules of Practice and Procedure, public interest groups may apply for costs in advance of a particular public hearing, with the costs being reviewed and possibly supplemented at the end of the hearing. While the CRTC makes the decision regarding costs to interveners, the actual funds are paid by the company being regulated.

The CRTC is the only federal regulatory agency that awards costs to interveners. We understand that the CTC operates under the same legislative provision, but interprets it differently. Without wishing to express a legal opinion, we favour an interpretation that permits cost awards. The Government should clarify this issue and take the necessary steps to permit other regulatory agencies to award costs.

D. Eligibility Criteria

The establishment of eligibility criteria for funding public interest groups is important for three reasons. First, there is a duty to ensure that funds are expended responsibly. Second, there is a need to address the concern that funding might lead to a proliferation of participants in regulatory proceedings, duplication of efforts, and unduly protracted proceedings.

Le Comité a été surpris de l'étendue des programmes de financement que le ministère de la Consommation et des Corporations a mis à la disposition de groupes d'intérêt public. Cependant, la diversité des questions abordées et des activités de réglementation est telle qu'il peut sembler désavantageux de laisser à un seul ministère le soin d'accorder des subventions. Le Comité estime que des ministères gouvernementaux devraient financer les groupes qui s'intéressent de près aux questions sur lesquelles portent les activités de ces ministères.

Une solution actuellement retenue par le ministère de l'Environnement nous offre un excellent exemple de cette façon de procéder. Pour améliorer son processus de consultation, le ministère propose notamment d'établir des critères permettant de désigner les groupes qui recevront une aide financière en vue de se faire entendre. On discute avec les groupes et associations intéressés de ce projet d'aide financière.

Nous savons que les ministères et les organismes ont subi des coupures budgétaires, mais nous estimons néanmoins qu'il est prioritaire d'accorder une aide financière raisonnable à des groupes d'intérêt public pour leur permettre de participer au processus de réglementation.

C. Remboursement de coûts

Il faudrait trouver de nouveaux mécanismes pour permettre à des groupes d'intérêt public de participer davantage aux travaux d'organismes de réglementation. Un des mécanismes décrits par des témoins aux membres du Comité avait trait au remboursement d'une partie ou de la totalité des dépenses reliées à cette participation. Cet octroi de fonds est habituellement décrit comme un remboursement des frais (*voir Glossaire*) des intervenants.

Recommandation 23: Nous recommandons que le principe du remboursement des frais de groupes d'intérêt public participant aux travaux d'organismes de réglementation fédéraux soit adopté par d'autres ministères et organismes.

Conformément aux règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, les groupes d'intérêt public demandent un remboursement avant la tenue d'une audience publique et le montant est revu et parfois même majoré après l'audience. Bien que le CRTC décide du montant à verser aux intervenants, c'est à la société faisant l'objet de la réglementation que les frais sont imputés.

Le CRTC est le seul organisme de réglementation fédéral qui rembourse les frais d'intervenants. Nous croyons savoir que la CCT est assujettée aux mêmes dispositions mais qu'elle les interprète différemment. Sans vouloir exprimer une opinion juridique, nous nous prononçons en faveur d'une interprétation autorisant le remboursement de frais. Le gouvernement devrait éclaircir cette question et prendre les mesures nécessaires pour permettre à d'autres organismes de réglementation d'accorder de tels remboursements.

D. Critères d'admissibilité

La question des critères d'admissibilité auxquels des groupes d'intérêt public doivent répondre pour obtenir des subventions mérite une attention particulière pour trois raisons. En premier lieu, il faut s'assurer que les fonds sont engagés de façon judicieuse. Deuxièmement, il faut songer que l'octroi de fonds pourrait entraîner une prolifération de participants aux tra-

Third, we are concerned about any new programs that would impose additional financial demands on government.

We do not believe that the development of criteria for the funding of public interest groups is an overwhelming task. We can refer once again to the example of the CRTC and its costs awards in telecommunications hearings. The criteria established by that Commission in consultation with public interest and industry groups included matters such as the group's,

- being representative of a group or a class of subscribers (*of telecommunications services*) that has an interest in the outcome of the proceedings;
- having participated in a responsible way; and
- having contributed to a better understanding of the issues by the Commission.

The brief submitted to us by the Department of Justice provided an enumeration of public interest group funding criteria, including the following:

- the representative nature of the applicant for a cost award;
- the specific purpose of the assistance being sought and substantial interest in the outcome of the proceedings;
- whether the relief, remedy or other order sought represents a benefit to the group making the application or to the public as a whole;
- whether the effect of granting the funding requested may be of help to redress an apparent economic imbalance;
- the availability of alternative sources of funding;
- the past record of performance, if any, of the group and the competence of the group to represent its interest effectively;
- the merits of the matter on which the group wishes to make representations;
- whether the group's interest is already represented or likely to be represented by some other person or group in the same or a comparable proceeding;
- the importance of the issue at stake; and
- the probable cost, taking into account the ability of the group to contribute.

We have not made firm recommendations regarding the criteria to be applied by the various departments and agencies that we believe should fund public interest groups. Rather, the departments and agencies should engage in a consultative process with interested parties to establish criteria that would be appropriate to their particular activities. Although the criteria that have been brought to our attention have been developed in the context of regulatory agency proceedings, we believe they will be of assistance to departments as well.

vaux de réglementation, des chevauchements et des prolongations induites des travaux. Troisièmement, nous devons nous interroger sur le bien-fondé de tout nouveau programme qui imposerait des obligations financières au gouvernement.

Nous ne croyons pas que l'établissement de critères pour l'octroi de fonds à des groupes d'intérêt public constitue une tâche fastidieuse. Là encore, nous pouvons nous reporter à l'exemple du CRTC qui autorise le remboursement de frais pour des audiences en matière de télécommunication. Pour dresser la liste des critères, après consultation auprès de groupes d'intérêt public et de représentants de l'industrie, le Conseil a tenu compte de certaines considérations. Ainsi, le groupe doit:

- être représentatif d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés (*de services de télécommunications*) influencé par le résultat des travaux,
- avoir fourni une participation sérieuse, et
- avoir permis au Conseil de mieux comprendre le dossier.

Le mémoire que nous a soumis le ministère de la Justice comportait une liste des critères établis pour le financement de groupes d'intérêt, et notamment les suivants:

- le caractère représentatif du groupe sollicitant un remboursement;
- la justification de la demande d'aide financière et le fait que les résultats des travaux aient des répercussions profondes sur le groupe;
- le fait que la mesure corrective ou le règlement réclamé soit à l'avantage du groupe requérant ou du public en général;
- le fait que les fonds demandés puissent contribuer à rétablir un certain équilibre économique;
- l'accès à d'autres sources de financement;
- les réalisations passées du groupe et sa capacité de faire valoir efficacement ses intérêts;
- le bien-fondé de la cause défendue par le groupe;
- le fait que les intérêts du groupe soient déjà défendus ou susceptibles de l'être par un autre particulier ou groupe au cours des mêmes audiences ou d'audiences de même nature;
- l'importance de la question; à l'étude;
- les coûts probables, compte tenu de la capacité du groupe d'en assumer une partie.

Nous n'avons pas soumis de recommandations fermes à propos des critères qui devraient être établis par les divers ministères et organismes aptes, selon nous, à accorder une aide financière à des groupes d'intérêt public. Ces ministères et organismes devraient plutôt consulter les parties intéressées pour tenter de fixer les critères qui seraient le mieux adaptés à leurs activités. Bien que les normes portés à notre attention aient été pensées en fonction des travaux d'organismes de réglementation, nous estimons qu'elles pourraient être également utiles aux ministères.

E. *Methods for Providing Funding*

While experience is being gained with methods of funding public interest groups as recommended, studies should be conducted to establish which methods are the most effective. These studies would be directed at issues such as central agency funding and the success or failure of the funding practices that develop. These studies should be conducted in conjunction with and not be a substitute for the establishment of new public interest funding programs.

The Consumers' Association of Canada brought to our attention the fact that the groups themselves have been making proposals to remedy their current financial problems and dependence on public funds. In particular, our attention was drawn to the work of the National Voluntary Organizations. This body has presented a proposal to the Government for amendments to the *Income Tax Act* that would expand incentives for taxpayers to financially support voluntary organizations. Other techniques that would help public interest groups become self-funding should also be explored, along with measures such as matching grants that would buttress private fund-raising initiatives.

Recommendation 24: We recommend that the Government conduct a study of the most appropriate means of funding public interest groups, including the use of tax incentives and other methods of increasing financial support for these groups.

VIII *Access to information*

A. *General Comments*

The Committee believes that access to information is a key feature of regulatory reform. Both improved consultation and advance notice are features of openness and better exchange of information between the private sector and government. We are pleased to note that legislation relating to access to information is now before Parliament and we urge that the bill be given prompt consideration. While any statute imposing criteria for access to information would set minimum standards, individual departments or agencies may wish to provide greater access to information in certain circumstances.

The Committee commends the approach taken by the CRTC in this matter. The Commission will prevent disclosure only if it would cause specific direct harm that would outweigh the benefits of disclosure to the public. The CRTC has recognized the role that increased access to information plays in enhancing the quality of representations made in the regulatory process.

We believe that individual departments and agencies should develop their own guidelines for release of information. These guidelines should take into consideration the needs of the department or agency in formulating policy and developing regulations, as well as the needs of both those who supply and request information.

E. *Méthodes de financement*

Bien que des méthodes de financement de groupes d'intérêt public soient mises à l'essai selon nos recommandations, des études devraient être effectuées pour tenter de déterminer lesquelles sont les plus efficaces. Ces études devraient porter sur des questions comme l'octroi de fonds par un organisme central et l'efficacité des méthodes de financement actuellement mises au point. Elles devraient en outre être considérées comme un complément, et non comme une mesure de substitution, à la mise en œuvre de nouveaux programmes de financement de groupes d'intérêt public.

L'Association des consommateurs du Canada a fait remarquer au Comité que les groupes eux-mêmes avaient soumis des propositions pour tenter de régler leurs problèmes financiers actuels et de réduire leur dépendance à l'égard des fonds publics. En particulier, notre attention s'est portée sur les travaux des organismes bénévoles nationaux qui ont demandé au gouvernement d'apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu des modifications qui encourageraient davantage les contribuables à soutenir financièrement les organismes bénévoles. Il faudrait également songer à autres mesures qui permettraient à ces groupes de s'autofinancer et à des formules comme le regroupement de subventions qui faciliterait la collecte de fonds.

Recommendation 24: Nous recommandons que le gouvernement effectue une étude dans le but de déterminer les meilleures méthodes de financement de groupes d'intérêt public, notamment le recours à des mesures d'incitation fiscale et autres, pour accorder une aide financière accrue à ces groupes.

VIII *Accès de l'information*

A. *Généralités*

Le Comité estime que l'accès à l'information est un élément essentiel de la réforme de la réglementation. L'amélioration des méthodes de consultation et la procédure du préavis sont des facteurs permettant un échange d'information plus ouvert et plus efficace entre le secteur privé et le gouvernement. Nous constatons avec plaisir qu'un projet de loi sur l'accès à l'information a été déposé au Parlement et nous invitons instamment le législateur à lui accorder toute l'attention voulue. Toute loi fixant des critères pour l'accès à l'information établirait en même temps des normes minimales, mais il se peut que dans certains cas, des ministères ou des organismes veuillent rendre l'information encore plus accessible.

Le Comité approuve la façon de procéder du CRTC dans ce domaine. Cet organisme n'empêchera la divulgation d'informations que dans les cas où cette divulgation causerait un préjudice direct plus marqué que les avantages que pourrait en retirer le public. Le CRTC est conscient de l'influence bénéfique de l'accès à l'information sur la qualité des interventions dans le processus de réglementation.

Nous estimons que les ministères et les organismes devraient eux-mêmes établir leurs propres directives pour la divulgation d'information. Les auteurs de ces directives devraient tenir compte des besoins du ministère ou de l'organisme au chapitre de la formulation de politique et de l'établissement de règlements ainsi que des besoins de ceux qui fournissent et demandent des renseignements.

The Committee further suggests that any guidelines for release of information should cover such matters as representations made during the consultative process or information collected from the private sector in the course of performing a program evaluation or an impact assessment. Guidelines should be public. Any agreements that a department or agency makes with a private party to keep information secret should be based on previously articulated criteria. Having made such an agreement, the department or agency should ensure that confidentiality is not breached since this could severely impair the confidence of the private sector in government.

While the Committee understands the need to maintain confidentiality in certain situations (*e.g., trade secrets, competitive information, policy advice to ministers, etc.*), we believe that the regulatory process can only be enhanced by a greater flow of information among regulators and interested parties.

B. Index to Information

It may not be sufficient to merely establish a right of access to information. It is also important to provide practical means by which information may be obtained. In a regulated environment, one must have reference to statutes, regulations, court decisions and a host of documents issued by the various departments and agencies, such as decisions, policy papers, information circulars, and interpretation bulletins.

The problem of finding the law or relevant information that applies to a particular issue is a difficult task even for lawyers. Consider the task of identifying the laws, regulations, and other materials that apply to any one subject. An official from the Government of Ontario indicated that it took them several months to find out that there are 150 different pieces of legislation governing the keeping of records in the private sector.

Relating that story to the federal jurisdiction, it should be noted that an individual is now faced with over 13,000 bilingual pages of federal legislation, and the total is increasing. For example, the printed volumes of statutes passed in the Third Session of the 30th Parliament (1977-78) contains 1003 pages of legislation; the volume for the Fourth Session (1978-79) contains 384 pages. The regulations promulgated under federal statutes are found in approximately 14,000 bilingual pages of the Consolidated Regulations of Canada (1978). The Canada Gazette, Part II, in which new regulations and other subordinate legislation are published, currently totals slightly under 5,000 pages per year.

The decisions of regulatory agencies at the federal level are generally not published, although some agencies do issue an annual volume containing all the decisions issued in the previous year. As a result, there is no estimate available for the annual number of decisions by the various regulatory agencies. In addition, it is difficult to find all the judicial appeals from agency decisions in the over 7,000 judicial decisions reported in Canada each year.

Le Comité propose également que toute directive portant sur la divulgation d'informations soit établie en fonction de facteurs comme les interventions en cours de consultation ou l'information fournie par le secteur privé lors d'une évaluation de programme ou d'une analyse d'impact. Ces directives devraient être rendues publiques. Tout accord de non-divulgation conclu entre un ministère ou un organisme et un intervenant du secteur privé devrait s'inspirer de critères déjà définis. Une fois l'accord intervenu, le ministère ou l'organisme devrait s'assurer que la règle de la confidentialité n'est pas violée car le gouvernement risquerait alors de perdre la confiance du secteur privé.

Le Comité est conscient de la nécessité d'assurer la confidentialité dans certaines situations (*par exemple, lorsqu'il est question de secrets industriels, d'informations pouvant être utiles à des concurrents, recommandations de nature politique soumises à des ministères, etc.*), mais nous croyons néanmoins que le processus de réglementation ne pourrait que tirer profit d'une meilleure communication entre ceux qui établissent les règlements et les autres parties intéressées.

B. Codification de l'information

Il ne suffit pas de proclamer que l'un des objectifs du gouvernement est de rendre l'information plus accessible. Il est tout aussi important de prendre des mesures pratiques facilitant l'accès à l'information. Dans le cadre d'activités de réglementation, il faut pouvoir se référer à des lois, à des règlements, à des décisions de tribunaux et à une foule de documents qui émanent des divers ministères et organismes, comme des décisions, des exposés de principe, des circulaires d'information et des bulletins d'interprétation.

Il est difficile même pour l'homme de loi de trouver la loi ou l'information qui s'applique à un sujet particulier. Prenons comme exemple la tâche qui consiste à trouver les lois, règlements et autres documents qui se rapportent à un sujet donné. Un fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario a indiqué qu'il lui avait fallu plusieurs mois pour constater que 150 mesures législatives distincts régissaient la tenue de dossiers dans le secteur privé.

Pour établir une comparaison avec les autorités fédérales, mentionnons qu'à ce niveau, la législation actuelle comporte quelque 13,000 pages bilingues, et ce nombre ne cesse d'augmenter. Le volume regroupant les lois adoptées au cours de la troisième session de la trentième législature (1977-1978) compte 1003 pages et celui de la quatrième session, 384 pages. Les règlements promulgués en conformité de lois fédérales se retrouvent dans les 14,000 pages bilingues de la codification des règlements du Canada (1978). La partie II de la Gazette du Canada, dans laquelle sont publiés les nouveaux règlements et autres mesures législatives subordonnées, s'enrichit d'un peu moins de 5,000 pages par année.

Au niveau fédéral, les décisions d'organismes de réglementation ne sont généralement pas publiées, bien que certains publient annuellement un volume contenant toutes les décisions rendues l'année précédente. Il n'existe donc pas d'évaluations quant au nombre de décisions rendues chaque année par les divers organismes. Il est en outre difficile de retracer tous les appels dont ont fait l'objet les quelque 7,000 décisions judiciaires citées chaque année dans diverses publications.

Recommendation 25: We recommend that statutes, regulations, decisions, and other material be indexed to provide easy access to the various laws and other material that are relevant to a particular subject.

The Committee learned that the Canadian Law Information Council is currently engaged in a project to produce topical indexes for the statutes and regulations of Alberta, British Columbia and Ontario. The Uniform Law Conference of Canada has approved in principle the development of an automated central indexing agency to produce standardized topical indexes for statutes and regulations.

The lack of indexing and organization of statutory materials has forced the private sector to undertake this work on its own. For example, the Canadian Advertising Advisory Board informed the Committee that it is completing a manual that will bring together all legislative and regulatory provisions relating to the advertising industry.

The situation with respect to the publication of decisions of federal regulatory agencies is comparable to that described above with respect to statutes and regulations. No federal regulatory agency publishes all of its decisions on a timely basis with indexes and references. Moreover, the manner in which decisions are published varies widely. The CRTC publishes its decisions in Part I of the Canada Gazette, which is available by subscription. This publication, however, is not indexed. The CTC has published an indexed volume of selected decisions, but publication is intermittent (*the most recent volume is 1977*). An individual searching for a decision of a regulatory agency has a difficult task and is put at a disadvantage compared with someone who monitors the agency's proceedings and decisions. The decisions of regulatory agencies should be published and be accessible through an organized and systematic index.

The development of computerized systems has the potential to make the current unwieldy mass of legal information much more manageable and accessible. If the information we described were stored in a computer data base accessible through the Canadian Videotex system, Telidon, interested individuals could more easily obtain the information they seek. The Telidon system, which was developed by the Department of Communications, has an enormous potential to aid citizens seeking government information under new access to information laws.

IX Alternatives

A. Voluntary Self-regulation

The Committee has urged that departments and agencies look at alternatives other than regulation when they are faced with certain problems. Some witnesses who appeared before the Committee were convinced that government reaches too quickly for the tool of regulation and that this attitude is summed up by the statement, "there ought to be a law...". We recognize that this may often be true, and we hope that implementation of our recommendations dealing with consultation and impact assessments will foster the consideration of nonregulatory alternatives, including self-regulation.

Recommandation 25: Nous recommandons que les règlements découlant de lois, les décisions et autres documents y ayant trait soient codifiés pour faciliter l'accès aux diverses lois et aux autres documents se rapportant à un sujet donné.

Le Comité a appris que le Conseil canadien de la documentation juridique travaillait actuellement à un projet de publication d'index par domaines des lois et règlements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. La Uniform Law Conference of Canada a approuvé en principe la création d'une agence de codification centrale et automatisée qui fournirait des index normalisés par sujets des lois et règlements.

L'absence d'index et le manque d'organisation des documents législatifs a forcé le secteur privé à prendre l'initiative. Par exemple, le bureau consultatif de la publicité au Canada a informé le Comité qu'il terminait un ouvrage rassemblant toutes les mesures législatives et réglementaires qui concernent le secteur de la publicité.

En matière de publication des décisions d'organismes de réglementation fédéraux, la situation est à peu près la même que celle qui existe dans le cas des lois et des règlements. Aucun organisme de réglementation fédéral ne publie toutes ses décisions de façon régulière en les assortissant d'index et de références. La façon dont les décisions sont publiées varie considérablement selon les organismes. Ainsi, le CRTC les fait paraître dans la partie I de la Gazette du Canada qui n'est distribuée qu'aux abonnés. Cependant, cette publication n'est pas codifiée. La CCT a publié un volume codifié contenant certaines de ses décisions, mais cette publication est intermittente (*le volume le plus récent date de 1977*). Ceux qui ne suivent pas de près les travaux d'un organisme de réglementation éprouvent des difficultés à retracer les décisions qu'il a rendues. Il faudrait que les décisions des organismes de réglementation soient publiées et rendues accessibles au moyen d'index fonctionnels et systématiques.

La mise au point de systèmes informatisés peut rendre beaucoup plus maniable et accessible la masse confuse d'informations juridiques. Le Comité s'intéresse au système Videotex mis au point par le ministère des Communications. Si les informations que nous avons décrites étaient emmagasinées dans une base de données informatisée que le système canadien Videotex rendrait accessible, les intéressés pourraient obtenir plus facilement les informations voulues. Le système Videotex, ou Telidon, pourrait rendre de grands services aux citoyens qui tenteraient d'obtenir des informations gouvernementales que les nouvelles lois sur l'accès à l'information mettraient à leur disposition.

IX Solutions de rechange

A. Autoréglementation volontaire

Le Comité a exprimé le désir que des ministères et des organismes étudient des solutions autres que la réglementation pour résoudre certains problèmes. Des témoins qui ont comparu devant le comité se sont dits convaincus que le gouvernement recourait trop facilement à la réglementation et que l'expression «il devrait y avoir une loi...» résumait bien cette attitude. Nous reconnaissons que c'est souvent le cas et nous espérons que l'application de notre recommandation concernant la consultation et les analyses d'impact incitera les inté-

The Committee understand that not all situations are amenable to self-regulation. In some cases, it would be impossible to enforce such measures. In other cases, the costs resulting from noncompliance are considered too high for society to tolerate—this is particularly true in certain areas of health and safety. However, the fact that health and safety are involved does not automatically eliminate the possibility of self-regulation. The Department of National Health and Welfare, Health Protection Branch, provided us with several examples of the use of guidelines rather than regulation. Regulation may not be required, for example, when there are only a few manufacturers and they all agree to meet a certain standard or follow guidelines. Peer pressure and competition may then substitute for regulation.

B. *Consensus Standards*

The Committee was particularly impressed by the procedure through which consensus standards are developed, whether or not they are made mandatory by being referenced into regulatory legislation. Under this procedure, standards are set by panels made up of representatives of various groups. Manufacturers, government departments (*often both federal and provincial*), technical experts, labour groups, and consumers might sit on these panels. As the Government is only one among equals, the consultative process is carried to its fullest. Any standard that is developed by a panel represents the consensus of the panel. The procedure does not require unanimity, but it does provide that all viewpoints must be heard and considered. A minority view cannot be ignored. Indeed, because there is often an on-going process of review, views may shift.

An advantage ascribed to a consensus approach to standards setting is that a higher degree of compliance will be achieved. When those who have to meet the standards are involved in the process by which they are developed, there may be a greater psychological incentive to comply. There is likely to be more input from the private sector than in other consultation situations. Mutual understanding and refinement of the standard to produce the least burden should lead to more willing compliance.

The cost to government of developing a standard may be lower under the consensus process. Most standards-writing associations work on a cost-recovery basis, that is, the costs of setting the standard are borne by the members. In some cases, governments have contracted with standards associations to develop standards. The Canadian Standards Association, for example, has entered into a contract with the Department of Energy, Mines and Resources and the National Research Council to prepare standards on solar collectors.

ressés à envisager d'autres solutions, que la réglementation et notamment l'autoréglementation.

Le Comité reconnaît que les situations ne se prêtent pas toutes aux mesures d'autoréglementation. Dans certains cas, il serait impossible d'appliquer de telles mesures. Dans d'autres, la société jugerait excessifs les coûts reliés au non-respect de règlements; c'est notamment le cas dans des domaines rattachés à la santé et à la sécurité. Toutefois, le fait que la santé et la sécurité soient en cause n'élimine pas forcément la possibilité de recourir à l'autoréglementation. Des représentants de la Direction générale de la protection de la santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social nous ont cité plusieurs exemples de substitution de directives à des règlements. Dans certains cas, on peut s'abstenir d'édicter des règlements qui ne touchent qu'un nombre restreint de manufacturiers qui s'entendent pour respecter certaines normes ou suivre des directives. Les pressions exercées par d'autres éléments du même secteur et par des concurrents peuvent alors remplacer avantageusement des mesures de réglementation.

B. *Normes relatives au consensus*

Le Comité s'est intéressé de près aux méthodes d'établissement de normes relatives au consensus, qu'il faille ou non les appliquer selon qu'elles soient citées ou non dans les lois portant sur la réglementation. Selon cette formule, des normes sont fixées par des comités formés de représentants de divers groupes. Des manufacturiers, des fonctionnaires de ministères (*souvent tant fédéraux que provinciaux*), des experts, des représentants de travailleurs et des consommateurs peuvent faire partie de ces comités. Étant donné que le gouvernement ne constitue qu'un des éléments du groupe, on tire le meilleur parti possible du processus de consultation. Toute norme établie par un groupe résulte d'un consensus. Cette méthode n'exige pas l'unanimité mais elle garantit que tous les points de vue seront entendus et soupesés. Il est impossible de ne pas tenir compte d'une opinion exprimée par une minorité. En fait, parce qu'une révision constante est souvent exercée, les opinions peuvent évoluer.

La solution du consensus dans l'établissement des normes a l'avantage d'assurer un meilleur respect de ces dernières. En effet, les personnes appelées à s'y soumettre peuvent être davantage incitées à le faire si elles participent elles-mêmes à leur élaboration. On peut s'attendre de la part du secteur privé à un apport plus dynamique que dans d'autres processus de consultation. Grâce à une bonne compréhension mutuelle et au perfectionnement des normes de façon à en éliminer les éléments inutiles, les administrés devraient s'y soumettre plus volontiers.

De plus, la solution du consensus est la moins coûteuse pour le gouvernement. La plupart des associations de normalisation pratiquent le recouvrement des coûts; en effet, le coût d'établissement d'une norme est supporté par les membres de l'Association. Dans certains cas, des gouvernements ont conclu des contrats avec des associations de normalisation. C'est ainsi qu'un contrat a été conclu entre l'Association canadienne de normalisation d'une part et le ministère de l'énergie, des mines et des ressources et le Conseil national de recherche, d'autre part pour établir des normes concernant les capteurs solaires.

The consensus process is time consuming, generally taking about two years to complete. Two years, however, is not radically different from the length of time it takes many departments to develop a regulation, although circumstances obviously vary. It is possible to develop a consensus standard more quickly in emergency situations. The Canadian Standards Association delivered a standard on seat belts within three months, for example. Nonetheless, there may be situations in which the Government must act so quickly as to preclude the use of the consensus process.

Some have expressed concern that a consensus standard might represent the "lowest common denominator", the standard that is acceptable to the least exacting member of the panel. Since consumer groups and government representatives sit on consensus panels, however, it is unlikely that an inappropriately low standard would result.

Once a standard has been developed by consensus, it may be applied voluntarily or it may be incorporated by reference into regulatory legislation. If it is incorporated in such a manner that it changes as the standard developed by the consensus body changes, there may be legal problems of sub-delegation and lack of accountability in the regulation-making process. In effect, the consensus body is performing a legislative function. The degree of involvement by the Government in the continuing process and the review of any changes by responsible government officials may determine the validity of these objections.

It is, of course, always open to the Government to reject a standard once it has been established by a consensus body and establish its own standard by regulation. This in fact happened in the case of standards for infant car seats. Even in this situation, however, the Government has had the advantage of listening to all the other interests who participated in the consensus process.

Recommendation 26: We recommend that departments consider the use of the consensus process whenever they have determined that a regulatory standard is an appropriate policy.

We would like to note, however, that this does not mean that we would abandon our stress on the importance of disciplined thinking in the regulation-making process. We commend the use of cost-benefit analysis by the Canadian Standards Association and we would like to see the sort of analytical thinking that considers the advantages and disadvantages of a regulation stressed by all in the consensus process.

The Committee also notes that a consensus standards panel that includes representatives from more than one government may provide a forum for the harmonization of legislation and the elimination of conflict that we consider to be so important. Consensus standards may thus provide a way of lessening a particularly irritating burden on the public.

Il reste que la formule du consensus est lente, puisqu'elle nécessite généralement deux ans environ. Malgré tout, même si les circonstances varient considérablement, bon nombre de ministères mettent presque aussi longtemps à rédiger un règlement. En cas d'urgence, on pourrait du reste parvenir plus rapidement à un consensus sur une norme. L'Association canadienne de normalisation a par exemple établi les normes concernant les ceintures de sécurité en moins de trois mois. Néanmoins, dans certaines situations, le gouvernement peut être trop pressé par le temps pour recourir à la formule du consensus.

Certains se sont dits préoccupés de ce que la norme établie par consensus pourrait représenter le "plus faible dénominateur commun", c'est-à-dire une norme acceptable par les membres les moins exigeants du groupe décisionnel. Mais étant donné que ce dernier comptera des représentants des consommateurs et du gouvernement, la formule ne devrait pas aboutir à des normes exagérément basses.

Une fois la norme établie par consensus, elle pourra être appliquée à titre facultatif, ou bien incorporée dans un texte législatif de réglementation. Si, dans ce texte, on ménage la possibilité d'une modification de la norme par le groupe décisionnel, il pourrait se poser des problèmes juridiques de sous-délégation et d'absence de responsabilité dans le processus de réglementation. Dans les faits, le groupe décisionnel exerce une fonction législative. En définitive, c'est le degré de participation de gouvernement dans ce processus de longue haleine, et l'examen des éventuelles modifications par les fonctionnaires responsables, qui permettrait d'apprécier la validité de ces objections.

Naturellement, le gouvernement aura toujours la possibilité de refuser une norme résultant du consensus d'un groupe décisionnel, et d'en imposer une autre par règlement. C'est du reste ce qui s'est passé dans le cas des normes pour les sièges d'automobiles pour enfants. Même dans une telle situation, le gouvernement a cependant l'avantage d'être informé du point de vue de tous les groupes d'intérêt qui ont participé au processus.

Recommendation 26: Nous recommandons que les ministères envisagent le recours à la formule du consensus lorsqu'ils sont d'avis qu'il est opportun de recourir à une norme de réglementation.

Nous aimerions cependant faire remarquer qu'il ne faut pas pour autant en conclure que nous avons reconsidéré l'importance que nous accordions à la structuration de la pensée dans le processus de réglementation. Nous sommes favorables à la formule de l'analyse coût-avantages appliquée par l'Association canadienne de normalisation et il conviendrait, à notre avis, de retenir cette forme de pensée analytique qui considère les avantages et les inconvénients mis en évidence en tous au cours du processus décisionnel.

Le Comité remarque également qu'un groupe décisionnel de normalisation comprenant des représentants de plusieurs gouvernements constitue une tribune idéale pour harmoniser la législation et en éliminer les conflits qui suscitent tant de critiques. Les normes établies par consensus permettraient ainsi d'atténuer un inconvénient particulièrement irritant pour le public.

X *Paperburden and service to the public*

A. *General Comments*

The Committee has been made aware of the problems that paperburden creates for the private sector. A number of witnesses pointed to the substantial costs that individuals and businesses must incur in order to comply with government reporting and record-keeping requirements. We believe that these costs represent a very real part of the regulatory burden borne by the private sector.

The Committee has also heard that individuals and businesses in the private sector often encounter significant inconvenience in gaining access to government information and advice and in obtaining government services. Despite some efforts that have been taken to improve the situation, the Government is frequently perceived to be confusing, unresponsive and indifferent. The Committee believes that difficulties in gaining access to the Government and in obtaining prompt and satisfactory service are important aspects of the general burden that government operations place on the private sector.

We are firmly convinced that a significant feature of the Government's attempt to reduce the burden of regulation on the private sector must be continued action in the fields of paperburden and service to the public. There is clearly a substantial potential for positive reform in these areas.

B. *Paperburden*

The Committee commends the Government and its officials for the initiatives they have undertaken in connection with the paperburden problem. The Office for the Reduction of Paperburden, established in 1978, has proposed two major sets of reforms. The first was an action program for the reduction of paperburden. It was estimated that the changes identified would save the private sector approximately \$100 million per year. Unfortunately, a substantial percentage of these savings has not been realized because it is tied to statutory amendments that have not yet been approved by Parliament. Appropriate amendments to the *Customs Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act* would substantially reduce costs for individuals and businesses.

The Office for the Reduction of Paperburden's second set of recommendations was aimed specifically at the problem of records retention and is expected to result in savings of \$200 million per year. These proposals were recently given Cabinet approval. We urge the Government to implement them as quickly as possible.

Recommendation 27: We recommend that the Government place high priority on continued efforts to reduce paperburden and that it take prompt action to ensure passage of the statutory amendments necessary to help accomplish this goal.

C. *Service to the Public*

We were impressed with the initiatives that the Governments of Nova Scotia and Ontario have taken in providing better service to the public. Officials from both Provinces

X *La Paperasserie et le service offert au public*

A. *Généralités*

Le Comité a pris conscience des problèmes causés par la paperasserie dans le secteur privé. Un certain nombre de témoins ont évoqué les coûts élevés que devaient supporter les individus et les entreprises pour remplir toutes les déclarations obligatoires et tenir les registres imposés par le gouvernement. Nous croyons que ces coûts représentent une partie substantielle de la charge de la réglementation supportée par le secteur privé.

Le Comité a également appris que des particuliers et des entreprises du secteur privé rencontraient souvent de grosses difficultés pour obtenir un renseignement, un avis ou un service du gouvernement. Malgré les efforts entrepris pour remédier à cette situation, le gouvernement donne souvent l'impression d'être complexe, irresponsable et indifférent.

Nous sommes intimement persuadés que pour réduire le fardeau de la réglementation sur le secteur privé, le gouvernement devrait avant tout faire un effort soutenu dans les domaines de la paperasserie et du service offert au public. Ces domaines donnent manifestement matière à réforme.

B. *La paperasserie*

Le Comité tient à féliciter le gouvernement et ses hauts fonctionnaires pour les initiatives prises dans ce domaine. Le bureau fédéral de la réduction de la paperasserie créé en 1978 a entrepris deux grands ensembles de réformes. La première était un programme d'action visant la réduction de la paperasserie. On a estimé que les changements préconisés permettraient au secteur privé d'épargner environ \$100 millions par an. Malheureusement, une partie considérable de cette économie n'a pu être réalisée, car elle dépendait de modifications de la réglementation qui n'ont pas encore été approuvées par le Parlement. Des modifications appropriées de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* réduiraient considérablement les coûts pour les particuliers et les entreprises.

Le deuxième ensemble de recommandations du Bureau de réduction de la paperasserie visait particulièrement le problème de la tenue des registres et on s'attend d'économiser \$200 millions par année. Ces propositions ont récemment reçu l'approbation du Cabinet. Nous prions instamment le gouvernement de les mettre en vigueur aussi promptement que possible.

Recommandation 27: Nous recommandons que le gouvernement poursuive prioritairement ses efforts de réduction de la paperasserie et qu'il prenne rapidement des mesures pour que soient apportées à la réglementation les modifications nécessaires à la réalisation de cet objectif.

C. *Le service offert au public*

Nous avons appris avec intérêt les initiatives prises par les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario en vue d'améliorer le service offert au public. Des fonctionnaires de

appeared before the Committee and explained that their governments have placed strong emphasis on improving the delivery of government services to the public. In Ontario, this orientation has influenced the government's entire approach to regulatory reform.

The Committee feels that it is important for the Government to see itself as providing a service to the public and that it orient itself accordingly. We believe that a government should regard citizens as customers and should attempt to ensure that they can obtain service and gain access to information with a minimum of inconvenience. It is essential that citizens receive prompt responses to their requests and inquiries. They should be able to easily identify officials whom they can contact about problems and who have responsibility for making decisions.

The federal government also has been taking steps to improve service to the public and the Committee strongly endorses the work that has recently been done in this area. A Task Force on Service to the Public, presently operating as part of the Department of Supply and Services, has undertaken a number of initiatives designed to make the federal government more accessible. Among other things, telephone access to the Government has been improved and a comprehensive index of government services has been developed. The Task Force is also taking steps to improve the actual delivery of services by departments and agencies. We believe that the efforts of the Task Force are very significant and that it should receive the full and strong support of the Government.

Recommendation 28: We recommend that the Government place high priority on continued efforts to improve service to the public. Initiatives should include, among others:

- (a) steps to ensure that action on inquiries or applications are taken within a reasonable time;*
- (b) efforts to provide "one window" service to persons dealing with several departments or agencies on a particular matter;*
- (c) a system to ensure that persons or bodies responsible for acting in any situation are clearly identified and easily accessible to the public; and*
- (d) training programme, incentives and job classifications for public employees that emphasize the importance of service to the public.*

XI Overlap, duplications, and conflict of regulatory requirements

There has been a dramatic growth in state intervention in all aspects of life and the economy at federal, provincial, and municipal levels of government in Canada. As might be expected, the use of regulations and regulatory schemes has also expanded at all levels. This development has become particularly pronounced in the post World War II period, and especially in the 1960s and 1970s, when both federal and provincial governments have intervened aggressively in many social and economic areas.

ces deux provinces ont comparu devant le Comité pour expliquer le grand soin apporté par leurs gouvernements à l'amélioration des prestations de services du gouvernement au public. En Ontario, cet effort a influencé l'ensemble de l'attitude du gouvernement face à la réforme de la réglementation.

De l'avis du Comité, il importe que le gouvernement prenne conscience de ses responsabilités dans les prestations de services qu'il doit assurer au public et qu'il oriente son action en conséquence. Nous croyons qu'un gouvernement devrait considérer les citoyens comme des clients et, par conséquent, leur permettre d'obtenir un service ou un renseignement de la façon la moins fastidieuse possible. Il importe que les citoyens obtiennent promptement une réponse à leurs demandes de renseignements. Ils devraient être en mesure de trouver facilement les fonctionnaires à qui ils peuvent confier leurs problèmes et qui peuvent prendre les décisions qui s'imposent.

Le gouvernement fédéral a également pris des mesures pour améliorer le service offert au public, et le Comité approuve sans réserve les progrès récemment réalisés dans ce domaine. Le ministère des Approvisionnements et Services dispose actuellement d'un Groupe de travail sur le service au public, qui a pris un certain nombre d'initiatives pour faciliter l'accès au gouvernement fédéral. Entre autres choses, on a amélioré les possibilités de contact par téléphone, notamment en dressant un inventaire complet des services gouvernementaux. Ce groupe de travail prend également des mesures pour améliorer les prestations de services des ministères et organismes gouvernementaux. A notre avis, ces efforts sont très louables et devraient recevoir l'appui du gouvernement.

Recommendation 28: Nous recommandons que le gouvernement s'attache en priorité à améliorer le service offert au public. A cet égard, il faudrait prendre les initiatives suivantes:

- a) s'assurer que les demandes de renseignements soient examinées dans un délai raisonnable;*
- b) fournir un service unique aux administrés s'adressant à plusieurs ministères ou organismes sur un sujet particulier;*
- c) veiller à ce que les personnes ou les organismes compétents dans tel ou tel domaine soient clairement identifiés et accessibles au public.*
- d) prévoir à l'intention des fonctionnaires des programmes de formation, des stimulants et des classifications qui font ressortir l'importance du service offert au public.*

XI Les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités dans la Réglementation

Au Canada, l'intervention de l'État dans tous les aspects de la vie et de l'économie aux niveaux fédéral, provincial et municipal, a augmenté de façon considérable. Naturellement, le recours aux règlements et au processus de réglementation s'est, lui aussi, généralisé à tous les échelons. Cette évolution s'est particulièrement accentuée depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et plus encore pendant les années 60 et 70, au cours desquelles les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus systématiquement dans de nombreux secteurs sociaux et économiques par le biais de la réglementation.

One of the consequences of this increase in regulatory complexity has been greater overlap, duplication, and conflict between various federal requirements, and between federal and provincial requirements. When the private sector becomes involved in such situations, this may lead to frustration and hostility on its part. It may also lead to an increase in costs and delays when more than one regulatory scheme with different and, at times, conflicting criteria must be complied with. These difficulties may be inevitable in a federal system in which jurisdictional powers are divided between different orders of government. This does not mean, however, that the inevitability of such difficulties must be accepted. Our federal system is a dynamic one and is capable of adjustment and adaptation. This is not only true at the constitutional and institutional levels, but is also true at the departmental and private sector levels.

Although the Committee is convinced that the overlap, duplication, and conflict of regulatory requirements cause problems at both the federal and provincial levels of government, it has not received sufficient evidence in any particular sector to allow it to come to any firm conclusions as to what needs to be done. Instead, the Committee will, in this Part of its Report, set out some of the difficulties highlighted in testimony and submissions, as well as some of the solutions that have been proposed by witnesses and in briefs.

The Committee has been told of federal departmental conflicts involving environmental and fisheries legislation—it is possible to comply with one regulatory scheme while being in violation of the other. There also appears to be some difficulty as to who has jurisdiction over railway employees involved in a rail accident—is it the Canadian Transport Commission or the Department of Labour? Frequently, more than one department or agency will have responsibility for different aspects of a problem—the Committee has been told that in occupational health and safety, up to 13 different federal departments and agencies are involved.

The Committee has been told of multiple inspections by both federal and provincial departments of the same premises in the food production and processing industries. In the environmental protection area, inspectors from several federal and provincial departments visit the same plants at different times for related purposes. Not only is multiple inspection costly to governments, it also unnecessarily disrupts the operations of the private sector.

The requirement for multiple approvals by different departments at the federal level and at the federal and provincial levels of government has been vividly drawn to the Committee's attention. Many approvals of different aspects of the same project area required by virtue of different criteria under different procedures at various stages of the work.

In the area of food product labelling, packaging and advertising, the CRTC, the Department of Corporate and Consumer Affairs, the Department of Agriculture and the Department of Health and Welfare may have to give their approval. It is

Ce phénomène a multiplié les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités dans les différents règlements fédéraux, et entre ces derniers et ceux établis par les provinces. Ces inconvénients provoquent de la frustration et de l'hostilité chez les particuliers et les entreprises qui en sont victimes. Ils se traduisent en outre par des coûts et des délais supplémentaires lorsque l'administré est tenu de se conformer à plusieurs dispositions réglementaires assorties de critères différents et parfois incompatibles. Ces difficultés sont plus ou moins inévitables dans un système fédéral où les compétences sont réparties entre différents niveaux de gouvernement. Il ne faudrait pas toutefois en conclure que ces difficultés doivent pour autant être considérées comme inévitables. Notre système fédéral n'est pas figé, et peut au contraire faire preuve d'une grande faculté d'adaptation. Il en est ainsi non seulement du point de vue constitutionnel et institutionnel, mais également en ce qui concerne les ministères et le secteur privé.

Même si le Comité est convaincu que les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités dans la réglementation posent des problèmes au niveau tant fédéral que provincial, on ne lui a pas soumis de faits suffisamment probants sur un domaine particulier pour qu'il puisse en tirer des conséquences précises quant aux mesures à prendre face à ces difficultés. Le Comité se contentera donc d'exposer, dans la présente partie de son rapport, certaines des difficultés soulevées dans les témoignages et les mémoires qu'il a reçus, ainsi que certaines solutions qui y ont été proposées.

On a fait part au Comité de certains conflits entre ministères fédéraux à propos de la législation sur l'environnement et sur les pêches: il est possible que le respect de la législation dans un domaine entraîne une infraction à la législation de l'autre domaine. Dans un autre cas, on éprouve des difficultés à déterminer le ministère compétent pour les employés des chemins de fer victimes d'un accident ferroviaire: doivent-ils s'adresser à la Commission canadienne des transports ou au ministère du Travail? Il n'est pas rare que la compétence sur divers aspects d'un problème soit répartie entre différents ministères ou organismes; le Comité a appris que 13 ministères ou organismes gouvernementaux différents avaient des attributions dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

On a fait part au Comité des multiples inspections effectuées par des ministères fédéraux et provinciaux dans les locaux des industries de production ou de transformation alimentaire. Dans le domaine de la protection de l'environnement, une même usine peut recevoir à des dates différentes la visite d'inspecteurs de différents ministères fédéraux et provinciaux, pour des motifs analogues. D'une part, ces multiples inspections coûtent cher au gouvernement, et d'autre part, elles perturbent indûment les activités du secteur privé.

On a insisté, devant le Comité, sur les projets qui nécessitent l'approbation de plusieurs ministères, tant fédéraux que provinciaux. Il peut en être ainsi du fait des différents critères et procédures auxquels le projet doit être soumis à chaque étape de sa progression.

En ce qui concerne l'étiquetage, l'emballage et la publicité des produits alimentaires, il faut obtenir l'approbation du CRTC, du ministère de la Consommation et des Corporations, du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Santé

also possible that several provincial government departments may also become involved. In its brief to the Committee, a chemical processing company indicated that in order for it to obtain the necessary authorization to build a plant in Alberta, it had to obtain ten approvals at the federal level under nine statutes from seven departments and agencies, 44 approvals at the provincial level under 18 statutes from 24 departments, divisions and agencies, and 13 approvals at the municipal level under five statutes from five departments and offices.

These problems are especially serious for small and medium-sized businesses which, unlike large businesses, often do not have the financial and other resources required to absorb the added cost and delay caused by these hurdles. The requirement for multiple approvals not only delays the completion of an undertaking by the private sector, but also increases the costs that it must bear and that may be passed on to consumers and taxpayers.

Witnesses before the Committee offered a variety of solutions to these problems. Some advocated a re-allocation of overlapping jurisdictions. Others said that *ad hoc* arrangements, where interdepartmental and intergovernmental committees and task forces work with the private sector to resolve problems, is an effective approach that may merit further consideration. One witness recommended that leading legislation adopted by one jurisdiction be adopted by other jurisdictions so that some uniformity of laws will be achieved across Canada.

Where there are federal or federal/provincial conflicts, it has been proposed by several witnesses that a binding arbitration process be set up. Where projects requiring multiple approvals are undertaken, it has been proposed that a single-approval process or an approval co-ordinator be established—this submission to the Committee was made in the context of megaprojects. In other areas, federal-provincial interdelegation of administration and the adoption by reference of one jurisdiction's regulations by the other have been advocated before the Committee. These techniques have been successfully used in the areas of food marketing where provincial boards administer federal regulations; uranium mining safety where the federal government has by reference adopted Ontario provincial health and safety regulations which are administered by the provincial department; and in red meat inspection where federal inspectors act for both federal and most provincial departments.

Where a number of departments and agencies have some jurisdiction over a particular area of social or economic concern, the use of omnibus legislation has been presented as a possible solution. This recommendation to the Committee was made in the context of occupational health and safety where eight provinces have consolidated into omnibus statutes all aspects of this area that were previously administered by different departments under a number of statutes. The

national et du Bien-être social. Il arrive, en outre, que les requérants doivent encore s'adresser à plusieurs ministères provinciaux. Dans son mémoire au Comité, une société de traitement chimique a déclaré qu'avant de pouvoir installer une de ses usines en Alberta, elle a dû obtenir 10 approbations au niveau fédéral en s'adressant à 7 ministères et organismes gouvernementaux, en application de 9 lois, puis 44 approbations au niveau provincial en s'adressant à 24 ministères, services et organismes gouvernementaux, en application de 18 lois, et enfin 13 approbations au niveau municipal, auprès de 5 services différents, en application de 5 décrets différents.

Ces problèmes sont particulièrement graves pour les petites et les moyennes entreprises qui, contrairement aux grosses entreprises, n'ont pas suffisamment de ressources, notamment financière, pour supporter les frais et les retards supplémentaires imputables à ces obstacles. Les procédures actuelles d'approbation multiple non seulement retardent les activités du secteur privé, mais augmentent les coûts, qui sont inévitablement répercutés sur le consommateur et le contribuable.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé une vaste somme de solutions à ces problèmes. Certains ont préconisé que l'on supprime les chevauchements en redéfinissant la répartition des compétences. Pour d'autres, les problèmes pourraient être résolus par un accord exprès dans les cas où un comité ou un groupe de travail interministériel ou intergouvernemental collabore avec le secteur privé à la solution des problèmes, et cette façon de procéder mériterait d'être étudiée plus à fond. Un témoin a recommandé que les mesures législatives maîtresses adoptées à un niveau de gouvernement le soient également à l'autre niveau, de façon à uniformiser la législation dans l'ensemble du Canada.

Plusieurs témoins ont proposé que les cas de conflits au sein d'un même niveau de gouvernement ou entre deux niveaux de gouvernement soient tranchés par l'arbitrage. On a proposé que les projets nécessitant plusieurs approbations bénéficient d'une procédure unique ou de l'intervention d'un coordinateur; cette proposition a été formulée au Comité dans le contexte des projets de grande envergure. Dans d'autres secteurs, des témoins ont préconisé une délégation de pouvoirs administratifs d'un niveau de gouvernement à un autre, et l'adoption, par renvoi, de la réglementation adoptée initialement par un autre niveau de gouvernement. Ces techniques ont été utilisées avec succès dans les domaines du commerce des aliments, où des commissions provinciales administrent des règlements fédéraux, et dans le domaine de la sécurité dans les mines d'uranium, où le gouvernement fédéral a adopté par renvoi le règlement ontarien sur la santé et la sécurité, en confiant l'application de ce règlement au ministère provincial; de la même façon, des inspecteurs fédéraux contrôlent la qualité de la viande rouge tant pour le gouvernement fédéral que pour la plupart des ministères provinciaux.

On a proposé le recours à des lois d'ensemble pour résoudre les problèmes posés par la répartition, entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux, de la compétence dans certains domaines à caractère social ou économique. Cette recommandation a été proposée au Comité dans le contexte de la santé et de la sécurité au travail, qui font l'objet, dans huit provinces, d'une loi d'ensemble dont le texte unique couvre tous les aspects; ce domaine dépendait précédemment de diffé-

omnibus statute is then administered by either an independent commission or the appropriate provincial department.

One point made by virtually every witness appearing before the Committee and in many submissions received by it was that many of the problems of federal and federal/provincial overlap, duplication, and conflict can be resolved by good sense and cooperation. It would appear from the Committee's examination that negotiation, cooperation, and *ad hoc* arrangements have resolved many complex issues and greatly reduced friction. In a federal system it is inevitable that there will be conflicts and disagreements—it is important that these be resolved in the most expeditious and least costly ways possible.

Although the extent of the problem is unclear, it is apparent that overlap, duplication and conflict of regulatory requirements can cause major difficulties for the private sector. The Committee has heard serious complaints about the situation that exists in occupational health and safety, food labelling and advertising, and food production and processing.

Recommendation 29: We recommend that where overlap, duplication or conflict of regulatory requirements exist within the federal government or between federal and provincial jurisdictions, the Government take action to reduce or eliminate the burden on the private sector. In particular, immediate action should be taken in the areas of occupational health and safety, food labelling and advertising, and food production and processing.

XII Reflections by members

A. In General

Our Committee was one of five appointed by the House of Commons on May 23, 1980. Each was called upon to act as a Task Force to study a specific topic and report thereon to the House by December 19, 1980. Since the Task Forces are a new type of Parliamentary committee, and because our own Report touches upon the need for parliamentary reform as part of regulatory reform, we felt it would be helpful to present a few thoughts on our own experience.

B. Staff

Our first and most critical challenge was to find competent professional staff. Our tight deadline meant they had to be established experts on regulation and regulatory reform; they also had to be sensitive to the needs of both the private and public sectors. Because we wanted workable recommendations that could be implemented immediately, staff had to have a practical as well as theoretical orientation. Above all, they had to be prepared to work long hours under high pressure in close cooperation with the Members. We were fortunate to find such individuals.

rents ministères et d'un certain nombre de lois. L'application de la loi d'ensemble est intégralement confiée à une commission indépendante ou au ministère provincial compétent.

De l'avis de la quasi-totalité des témoins qui ont comparu devant le Comité et des auteurs des mémoires qu'il a reçus, la plupart des problèmes de chevauchement, de double emploi ou d'incompatibilité au sein même de la réglementation fédérale ou entre les règlements fédéraux et provinciaux pourraient être résolus grâce au bon sens et à l'intervention de toutes les parties dans un esprit de coopération. D'après les constatations du Comité, il semble que la négociation, la coopération et les accords exprès ont permis de résoudre des questions très complexes et de réduire considérablement les conflits. Dans un système fédéral, les conflits et les désaccords sont inévitables, mais il importe qu'ils soient aussi promptement et aussi économiquement que possible.

Quoiqu'il soit difficile de mesurer l'étendue du problème, il semble que les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités occasionnent de sérieuses difficultés pour le secteur privé. Le Comité a entendu des témoins formuler des plaintes assez graves à propos de la situation dans les secteurs de la santé et de la sécurité au travail, et de la production, de la transformation, de l'étiquetage et de la publicité des denrées alimentaires.

Recommendation 29: Nous recommandons qu'en cas de chevauchement, de double emploi ou d'incompatibilité dans la réglementation fédérale ou entre les règlements fédéraux et provinciaux, le Gouvernement prenne des mesures pour alléger ou éliminer le fardeau qu'imposent ces inconvénients au secteur privé. En particulier, il devrait prendre immédiatement des mesures dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail et de la production, de la transformation, de l'étiquetage et de la publicité des denrées alimentaires.

XII Le point de vue des membres

A. Généralités

Notre Comité est l'un des cinq comités constitués par la Chambre des communes le 23 mai 1980. Chacun d'entre eux devait faire fonction de groupe de travail parlementaire pour étudier un sujet particulier et en faire rapport à la Chambre au plus tard le 19 décembre 1980. Étant donné que ces groupes de travail sont des comités parlementaires d'un genre nouveau, et que notre propre rapport concerne la nécessité de réaliser une réforme parlementaire dans le cadre de la réforme de la réglementation, nous avons jugé utile de formuler quelques réflexions d'après notre propre expérience.

B. Personnel

Notre première épreuve, qui était aussi la plus déterminante, consistait à trouver des collaborateurs compétents. Étant donné notre délai très serré, nous avions besoin d'experts chevronnés dans le domaine des règlements et de la réforme de la réglementation; ils devaient également être au courant des besoins des secteurs privé et public. Comme nous voulions des recommandations réalistes susceptibles d'être mises en pratique immédiatement, nos collaborateurs devaient avoir une expérience pratique en plus de leur formation théorique. Enfin, ils devaient être prêts à travailler pendant de longues heures à un rythme accéléré, en collaboration étroite avec les membres

C. Defining The Subject Matter

After hiring staff, our first task was to narrow our field of inquiry to manageable proportions. Preliminary study and consultation with government officials and the private sector led us to conclude that the most pressing need was to focus on the process by which government departments and agencies formulate and implement regulations. We believed that if regulations could be made through an open, consultative process and if regulators could be held accountable, then we would have done much to help reduce the burden of regulation on the private sector.

D. Opinions Sought

An early decision was made that we should endeavour to tap the resources of the many people who are knowledgeable about regulatory reform in Canada. We felt as well that we could benefit from the reform experience of other countries including Australia, the United States and the United Kingdom. To obtain details of foreign reform, we relied heavily on written materials. We also sent staff members to consult with experts on narrowly-defined issues important to our work, and commissioned experts to report to us. These approaches allowed us to obtain expert opinion on precise questions at the least cost in both time and money.

We also felt that, as parliamentarians, we were in a unique position to obtain the views and opinions of Canadians in both the public and private sectors. We decided to do this by soliciting written briefs and conducting public hearings. To help focus responses on regulatory process, and within that area to the issues we initially felt to be most important, we decided to issue a Discussion Paper.

E. Discussion Paper

On August 7, 1980, the Committee published its Discussion Paper and held a press conference. The Discussion Paper contained 28 suggestions for reform, which were followed by a number of questions designed to elicit comments. It requested all interested parties to respond to us. Because of our deadline, we required that notification of intention to appear before the Committee be received by August 29, 1980 and written briefs by September 19, 1980. An open letter outlining our activities was mailed to more than 4,500 individuals and groups in the public and private sectors. We also gave wide public notice throughout Canada, and distributed more than 3,000 copies of our Discussion Paper.

F. Opinions Received

In spite of the tight deadlines we imposed, we received numerous written briefs and submissions. Our public hearings

du groupe. Nous avons eu la chance de trouver des collaborateurs de cette trempe.

C. Définition du sujet

Une fois nos collaborateurs recrutés, notre première tâche a consisté à délimiter le domaine de notre enquête pour le ramener à des proportions raisonnables à l'issue d'études préliminaires et d'entretiens avec des fonctionnaires et des représentants du secteur privé, nous sommes venus à la conclusion que notre tâche la plus urgente devait consister à faire la lumière sur le processus suivi par les ministères et organismes gouvernementaux pour élaborer et mettre en vigueur les règlements. Nous avons estimé que si les règlements pouvaient résulter d'un processus consultatif accessible à tous et que les personnes investies d'un pouvoir de réglementation pouvaient être tenues responsables de leurs décisions, nous parviendrions à réduire le fardeau de la réglementation pour le secteur privé.

D. Consultation des spécialistes

Au départ, nous avons décidé de mettre à contribution les spécialistes canadiens de la réforme de la réglementation. Nous avons jugé également qu'il était souhaitable de bénéficier de l'expérience de certains autres pays dans ce domaine, notamment de l'Australie, des États-Unis et du Royaume-Uni. Pour obtenir des détails sur les réformes réalisées à l'étranger, nous avons consulté un grand nombre de documents. Nos collaborateurs sont allés consulter des experts sur des questions très précises et primordiales pour nos recherches, et nous avons demandé à des spécialistes de nous faire part de leur point de vue. Nous avons ainsi pu obtenir des points de vue très éclairés sur des questions précises, tout en épargnant du temps et de l'argent.

Par ailleurs, en tant que parlementaires, nous avons estimé être particulièrement bien placés pour obtenir le point de vue et l'opinion des Canadiens, dans le secteur tant public que privé, en sollicitant des mémoires écrits et en tenant des audiences publiques. Afin d'orienter les réponses vers le processus de réglementation, et plus précisément sur les éléments qui, au départ, nous ont semblé primordiaux, nous avons décidé de publier un document de travail.

E. Le document de travail

Le 7 août 1980, à l'occasion d'une conférence de presse, le Comité a publié son document de travail. Celui-ci contenait 28 propositions de réforme, dont chacune était suivie d'un certain nombre de questions destinées à susciter des commentaires. Le document invitait toutes les parties intéressées à y répondre. A cause du délai très court, les personnes désireuses de comparaître devant le Comité étaient invitées à faire connaître leur intention avant le 29 août, tandis que les mémoires écrits seraient acceptés jusqu'au 19 septembre. Une lettre ouverte présentant nos activités a été adressée à quelque 4 500 personnes et groupes des secteurs public et privé. Nous nous sommes fait connaître dans l'ensemble du Canada, et avons distribué plus de 3 000 exemplaires de notre document de travail.

F. Les points de vue reçus

Malgré la rigueur des délais imposés, nous avons reçu de nombreux mémoires. Nos audiences publiques ont débuté le 15

began on September 15, 1980 and continued through October and November. We heard from federal government departments and agencies, provincial governments, academics, individuals, and representatives from business, labour and a number of public interest groups.

Our hearings were held in Ottawa, Toronto, and Montreal. Since it would have been very costly to move the Committee and its support staff to other areas to hear a limited number of witnesses, we instead invited them to appear in Ottawa. In this way, considerable savings resulted, all witnesses were heard, and to our knowledge, these arrangements were satisfactory.

We were pleased with the responses to our Discussion Paper, especially in light of the short time available. Most commented favourably on the technique of circulating a discussion paper. In addition, individuals from both the public and private sectors who appeared before us were generally, we felt, quite open in sharing their problems and experiences with us. We were able to test our ideas and obtain new ones not found in the Discussion Paper. Their suggestions shaped much of the thinking contained in this Report.

We hope the burden imposed on those who responded will be offset in the future by a reduced burden of regulation on the private sector, and more effective regulatory practices for the public sector. We recommend the use of discussion papers followed by written submissions and hearings where complex issues such as ours require action.

G. How We Worked

Staff provided Members with background briefings, are prepared briefing notes on witnesses and submissions. In addition, staff suggested questions for our hearings and participated in the questioning of witnesses. We found these practices helpful.

Our Committee members were one New Democrat, two Progressive Conservatives and four Liberals, but we worked together in a nonpartisan manner. Strong and differing opinions of Members and staff were not the result of political bias, but rather of different backgrounds, perspectives, and concerns. The working relationship among Members and between Members and staff was informal, but positive.

We consider our own "process" of working together to have been worthwhile and productive. In analyzing why, a number of factors emerge:

—The smaller number of members (*seven versus the usual twenty*) gave each member the opportunity to develop and pursue a line of questioning.

septembre 1980 et se sont poursuivies jusqu'en novembre. Des ministères et des organismes fédéraux, des gouvernements provinciaux et un certain nombre d'universitaires, de porte-parole d'entreprises, de représentants des travailleurs, divers groupes d'intérêt public ainsi que des particuliers nous ont fait part de leur point de vue.

Le Comité a tenu ses audiences à Ottawa, à Toronto et à Montréal. Étant donné qu'il aurait été très onéreux, pour le groupe de travail, de se déplacer avec son personnel dans d'autres régions pour y entendre quelques témoins, nous avons préféré inviter ceux-ci à comparaître à Ottawa. De cette façon, nous avons réalisé des économies appréciables et entendu tous les témoins; à notre connaissance, cette solution leur a paru satisfaisante.

Nous avons beaucoup apprécié les réponses à notre document de travail, compte tenu notamment de la brièveté du délai imposé. La plupart de ceux qui nous ont répondu ont fait l'éloge de la formule du document de travail. Par ailleurs, les représentants des secteurs public et privé qui ont comparu devant le Comité lui ont fait part de leurs problèmes et de leur expérience en toute franchise. Nous leur avons soumis nos idées et nous avons obtenu de nouvelles propositions qui ne figuraient pas dans le document de travail. Les propositions ainsi recueillies ont largement contribué à l'orientation du présent rapport.

Nous espérons que le fardeau imposé à ceux qui nous ont répondu sera un jour compensé par un allègement du fardeau de la réglementation pour le secteur privé, et par des pratiques de réglementation plus rationnelles dans le secteur public. Lorsque des questions complexes comme la nôtre nécessitent des mesures concrètes, le recours à un document de travail, suivi de la réception de mémoires et de la tenue d'audiences, nous semble très opportun.

G. Notre méthode de travail

Nos collaborateurs ont organisé des séances d'information à notre intention; ils ont rédigé des notes sur les témoins et les mémoires. En outre ils ont proposé des questions, et participé à l'interrogatoire des témoins. Leurs initiatives se sont révélées très utiles.

Notre Comité se composait d'un Néo-démocrate, de deux Progressistes Conservateurs et de quatre Libéraux, mais ils ont collaboré en s'abstenant de toute considération partisane. Les divergences d'opinion, parfois très marquées, entre les membres du groupe et leurs collaborateurs, ne résultaient pas de considérations d'ordre politique, mais plutôt de différences au niveau de l'expérience, des perspectives et des préoccupations de chacun. Tout en restant détendue, l'ambiance de travail au sein du groupe et entre ses membres et leurs collaborateurs a donné des résultats très positifs.

Notre formule de collaboration nous a semblé très méritoire et très fructueuse. À l'analyse, on peut en dégager les facteurs suivants:

—l'effectif réduit du groupe (*sept membres*: et les comités en comptent généralement une vingtaine), a permis à chacun de poser un ensemble cohérent de questions.

- We were able to extend our hours and times of sitting, as we were not subject to the usual restriction of five meetings every two weeks.
- The complexity of the issues meant each Member had to develop expertise and play an important role.
- The short deadline focused our time and energy.
- Precluding substitution of Members enhanced the nonpartisan nature of our work, and obviated the need for new Members to “catch up”. We do not feel our own work suffered when all Members could not attend meetings or hearings. Permitting even one Member to hear evidence also proved useful.
- Our professional and dedicated staff worked assiduously with all Members, individually and collectively. We recognize that our work would have been impossible without them. Nor could we have completed our work without the calm organizational skills of our Clerk. The logistics of organizing meetings and hearings, scheduling witnesses, responding to inquiries, and preparing numerous reports all on time, were exceptionally demanding. His experience and knowledge are reflected in our Report.
- nous avons pu prolonger la durée de nos séances, n'étant pas assujettis à la limite traditionnelle de cinq séances par quinzaine.
- La complexité du domaine étudié a obligé chaque membre à se spécialiser sur une question et à jouer un rôle important.
- Le bref délai nous a obligé à consacrer temps et énergie à l'essentiel.
- La particularité de la tâche de chaque membre a favorisé l'absence de considérations partisans dans notre travail et a dispensé les nouveaux membres de l'habituel effort de rattrapage. Nous n'avons pas eu le sentiment que la qualité de notre travail se ressentait de l'absence d'un ou de plusieurs membres à une séance, et le fait qu'un membre puisse à lui seul entendre un témoin s'est également révélé très utile.
- Notre personnel a collaboré sans relâche avec tous les membres, individuellement et collectivement. Il est certain que nos travaux n'auraient pu être réalisés sans leur concours, leur dévouement et les longues heures qu'ils nous ont consacrées. De même, nous n'aurions pu remplir notre mandat sans le sang-froid et le sens de l'organisation de notre greffier. L'organisation des séances et des audiences, la tenue du calendrier de l'audition des témoins, les réponses aux demandes et la préparation des différents rapports constituaient une tâche considérable. Son expérience et ses connaissances nous ont été vraiment utiles dans la rédaction de notre rapport.

H. Conclusion

We are convinced of the need for regulatory reform, and urge that the federal government give it high priority. Part of this reform, as we have indicated, will involve changing the rules and practices of Parliament so that all Members can better exercise their task of holding regulators accountable. Our goal is to reduce the burden of regulation on the private sector; we believe it can be done.

H. Conclusion

Nous sommes convaincus de la nécessité d'une réforme de la réglementation, et demandons instamment au gouvernement fédéral d'accorder la priorité à cette entreprise. Comme nous l'avons indiqué, cette réforme devra comprendre une modification des règles et des pratiques du Parlement de façon que tous ses membres soient davantage en mesure de s'acquitter de leur mission de contrôle des décisions des fonctionnaires investis d'un pouvoir de réglementation. Notre objectif est de réduire le fardeau de la réglementation pour le secteur privé, et nous sommes persuadés qu'il peut être atteint.

Glossary

- Core Funding—funding for public interest groups that is not tied to a specified activity or project. Such funding allows public interest groups to maintain operations on an ongoing basis and to make their own decisions as to how resources should be employed.
- Cost-Benefit Analysis—an analytical tool that attempts to measure and compare, in monetary terms, the relevant social costs and benefits of a particular initiative or activity.
- Cost-Effectiveness Analysis—an analytical tool that measures, in monetary terms, the cost of achieving a certain objective or producing a given benefit. The objective or benefit is described in physical terms; no attempt is made to reduce it to a monetary value.

Glossaire

- Financement de base—mode de financement appliqué par les groupes d'intérêt public, qui n'est pas lié à une activité ou à un projet particulier. Il leur permet d'assurer la permanence de certaines activités et de prendre leurs propres décisions quant à l'emploi des ressources.
- Analyse coût-avantages—outil analytique qui vise à mesurer et à comparer, en termes monétaires, les coûts et les avantages sociaux pertinents d'une initiative ou d'une activité particulière.
- Analyse de rentabilité—outil analytique qui mesure, en termes monétaires, le coût de la réalisation d'un objectif donné ou de la production d'un avantage donné. L'objectif ou l'avantage est décrit en termes concrets; il n'est pas question de le réduire à une valeur monétaire.

- Cost Awards—a reimbursement, either complete or partial, of the expenses incurred by a party in connection with an appearance in a legal proceeding. In the agency context, payment would normally be made by a regulated company to individuals or groups who had intervened in a proceeding. Payment is made at the direction of the agency.
- Free Rider Problem—the problem of eliciting the true willingness to pay for public goods. For example, during a hearing on telephone rate increases there is an incentive for individual telephone subscribers to disguise their true preferences and contribute little or nothing to any collective effort to fight against higher rates. Individuals can hope that others will be sufficiently motivated to ensure that the collective effort is successful. Each individual, therefore, has incentives to be a free rider and to enjoy benefits gained from the money and efforts of others.
- Impact Assessment—a term adopted by the Committee to describe an effort undertaken by government to consider the appropriateness of a regulatory initiative and to assess its likely consequences. An impact assessment would include a definition of the problem the regulation is aimed at, an identification of alternative solutions, a statement of the advantages and disadvantages of the particular regulatory initiative to be undertaken, and some consideration of the distributive effects of the proposed regulation.
- Policy Directive—a formal public statement articulating the Government's policy position on a given subject. Directives are made by the Governor in Council and are directed to and binding on the regulatory agency that has the authority to implement the policy.
- Program Evaluation—a comprehensive system for the evaluation of expenditure and regulatory programs that is administered by the Office of the Comptroller General. Evaluations, which are performed by the departments and agencies themselves, involve a consideration of whether a program makes sense in terms of present government policy and the current social and economic environment. They examine whether the objectives of the programs are being met, identify other important effects of the programs, and determine whether there are ways of achieving the objectives of programs, more effectively or efficiently. Evaluation takes place on a cycle so that each program is scrutinized every three to five years.
- Regulation—as it is employed in this Report, the term has two meanings—one broad and one narrow. Used in its narrow sense, "regulation" denotes a particular kind of statutory instrument as defined by the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 2(1)(b). In the broad sense it is used as a generic term of fairly wide scope. The Economic Council of Canada has defined regulation as "the imposition of constraints, backed by government authority, that are intended specifically to modify the economic behaviour of individuals in the private sector."
- Indemnisation—remboursement complet ou partiel des dépenses encourues par un justiciable lors de sa comparution dans un procès. Dans le contexte d'un organisme gouvernemental, ce versement devrait normalement être effectué par la société visée par un règlement au profit des individus qui sont intervenus dans le procès. Ce versement s'effectue conformément aux ordres de l'organisme.
- Le problème des opportunistes—il s'agit de découvrir la volonté véritable des citoyens quant au prix à payer pour les services publics. Par exemple, au cours d'une audience consacrée à une demande d'augmentation des tarifs téléphoniques, l'abonné pris individuellement a tendance à masquer ses véritables préférences et à contribuer parcimonieusement à l'effort collectif d'opposition à l'augmentation des tarifs. Il espère que ses concitoyens seront suffisamment motivés pour assurer le succès de l'effort collectif. Chaque individu a donc tendance à se montrer opportuniste et à tirer parti des avantages obtenus grâce à l'argent et aux efforts des autres.
- Évaluation d'impact—terme adopté par le Comité pour décrire une étude entreprise par le gouvernement pour apprécier l'opportunité d'une initiative de réglementation et pour en évaluer les conséquences vraisemblables. Une évaluation d'impact devrait comprendre une définition du problème visé par le règlement, un énoncé de solutions de remplacement et un exposé des avantages et des inconvénients de l'initiative envisagée, en tenant compte de ses effets distributifs.
- Directive sur la politique à suivre—déclaration publique officielle présentant la position du gouvernement sur un sujet donné. Les directives sont établies par le Gouverneur en conseil et s'adressent à l'organisme investi d'un pouvoir de réglementation et habilité à appliquer une politique, pour lequel elles ont une valeur obligatoire.
- Évaluation des programmes—système complet d'évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, dont la gestion est assurée par le bureau du Contrôleur général. Aux fins de cette évaluation, on vérifie si le programme est conforme à la politique gouvernementale en vigueur et s'il s'adapte bien à l'environnement socio-économique du moment. On vérifie également s'il atteint ses objectifs, on recherche les autres effets importants qu'il a eus, et l'on détermine s'il est possible d'atteindre plus efficacement les mêmes objectifs. L'évaluation est un phénomène cyclique, chaque programme y étant soumis tous les trois à cinq ans.
- Règlement—dans le présent rapport, ce terme peut avoir un sens étroit et un sens large. Au sens étroit, le «règlement» désigne une catégorie particulière de textes réglementaires répondant à la définition de la Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-1971-1972, chap. 38, art. 2(1)(b). Au sens large, il s'agit d'un terme générique de portée assez étendue. Le Conseil économique du Canada l'a défini comme l'imposition de contraintes sanctionnées par l'autorité d'un gouvernement et conçues dans l'intention de modifier sensiblement le comportement économique dans le secteur privé.

- Regulatory—an adjective which is used to describe something that relates to “regulation” in the broad sense of the word. (See “regulation” above.)
- Regulatory Budget—a technique for controlling and managing the costs associated with government regulatory activity. Under the budget system costs are defined to include the costs of administering and enforcing a regulatory program as well as the private sector's direct compliance costs. The government sets a ceiling on the costs that regulatory activity can generate and allocates the total among different regulatory schemes. Regulators are then forced to adjust programs and set priorities within the constraints imposed by the budget.
- SEIA—an acronym for “Socio-Economic Impact Analysis”. The SEIA program is a federal government program that requires sponsoring departments to prepare a sophisticated analysis of the costs, benefits and distributive effects of major new regulations in the fields of health, safety and fairness.
- Stop Order—an order that can be made by Cabinet during the course of a proceeding before an agency in the event of the initiation of a policy directive process bearing on the hearing. The order would have the effect of suspending proceedings until Cabinet either produced the policy directive or indicated that it had elected not to issue a directive.
- Sunset Clause—a provision that operates to require that, in order to ensure the continued operation of a regulatory program, some positive action be taken after a specified time. A true sunset clause terminates a government's legal authority to carry out a regulatory activity after a given time. Less severe variations of the sunset concept simply lapse funding for a project or require that an evaluation be performed.
- Réglementaire—adjectif utilisé pour qualifier ce qui se rapporte au «règlement» au sens large du mot. (Voir «règlement» ci-dessus.)
- Budget de réglementation—technique de contrôle et de gestion des coûts relatifs à l'activité de réglementation du gouvernement. Dans le système de budget, ces coûts comprennent les coûts de l'administration et de l'application d'un programme de réglementation et les coûts supportés par le secteur privé pour s'y conformer. Le gouvernement fixe un plafond aux coûts de l'activité réglementaire et en répartit la somme entre les différents programmes de réglementation. Les fonctionnaires investis d'un pouvoir de réglementation sont contraints d'établir leurs priorités et d'adapter les programmes en fonction des limites imposées par le budget.
- AISE—«analyse d'impact socio-économique». Il s'agit d'un programme fédéral en vue de parrainer les ministères à effectuer une analyse très élaborée des coûts, des avantages et des effets distributifs des nouveaux règlements importants concernant les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité.
- Décret suspensif—Décret qui peut être pris pendant qu'un organisme est en train de trancher un litige, au cas où le Cabinet entreprend d'émettre une directive portant sur l'issue du litige. Ce décret a pour effet de suspendre la procédure jusqu'à ce que le Cabinet ait émis sa directive ou qu'il ait fait part de sa décision de ne pas en émettre.
- Disposition de limitation de durée—disposition qui impose qu'une mesure concrète soit prise au bout d'un certain délai pour que l'application d'un programme de réglementation puisse se poursuivre. La véritable disposition de limitation de durée impose une limite dans le temps au pouvoir juridique d'un gouvernement d'exercer une activité de réglementation. Dans une version moins rigoureuse de ce principe, la limitation de durée ne s'applique qu'au financement d'un projet, ou impose que celui-ci soit soumis à une évaluation périodique.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to our Order of Reference (*Issues Nos. 1 to 27 inclusive*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*Fascicules nos 1 à 27 inclusivement*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Jim Peterson

Chairman

APPENDIX "RR-4"

CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS CANADA
COMMENTS ON THE PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
REGULATORY REFORM - DISCUSSION PAPER

I INTRODUCTION

The Department of Consumer and Corporate Affairs Canada (CCAC) is responsible for the administration and enforcement of a large number and wide range of regulations. These regulations relate to mandatory labelling of net contents, grade standards, safety precautions, prohibition of retail sale of certain products and many others. The purpose of these regulations is generally to ensure equity in the marketplace both for industry and consumers. They flow from sixty-five separate acts. Of these, thirty-three are under the jurisdiction of CCAC and the remaining thirty-two reside with other departments such as Health and Welfare Canada and Agriculture Canada. It is estimated that in excess of two-thirds of the Department's \$79,000,000 million budget goes to support these regulatory activities. Thus, the process of regulatory review and reform is a matter that is of vital interest to the Department. Indeed we have already begun a comprehensive internal regulatory review program.

Since a significant portion of our activities involve regulating the market at the point of sale, we are frequently reminded of the quite different perspectives by which the regulatory process is viewed by the participants. An example is the requirement to declare textile fibre content under the Textile Labelling and Advertising regulations. Some companies may well view this as a burden and a restraint on their operating flexibility, while consumers see it as a benefit through providing more precise and consistent information. Within an industry affected by a particular regulation, divergent views may exist despite the fact that a great many regulations are developed in response to direct industry requests. Regulators have a different perspective, that being to achieve an appropriate balance between conflicting interests and to come to grips with and resolve problems in the marketplace. In other words, to focus on the burden placed on only one of the participants can seriously distort one's evaluation of any particular regulation.

A theme current throughout the Discussion Paper is the desire for increased consultation, review and analysis. Some suggestions, taken by themselves, have merit and may be seen to contribute to a regulatory process that is open and subject to informed scrutiny. There is a parallel here with the regulatory process itself. If one looks at each regulation in isolation, there would be few who could find fault with its objective or its mode of operation. However, when the regulatory package is viewed as a whole, the potential for inconsistencies, anomalies, and burden becomes evident. There is a danger that the processes of consultation and analysis could, in their totality, reduce the system to introspective immobility and generate a demand for massive resources which, in a period of restraint, could only weaken other activities. This issue will be treated in more detail below, and some suggestions made as to how effective oversight may be achieved without bringing the system to a standstill.

The process through which regulations now in place has been developed may be perceived as lacking coordination or integration. In the federal sphere of responsibility, the regulatory authority has been delegated by regulatory act to individual departments or agencies. Reasonable and valid regulations relating to each act have been developed and put in place. The rationale for each individual regulation may be entirely reasonable. However, the cumulative effect that the sum of regulations imposes on those who must comply with them may be onerous, expensive and sometimes confusing and contradictory. The problem of regulatory burden is compounded by the increasing rate of introduction of regulations by other levels of government. Regulations may be perceived to overlap, duplicate or contradict each other. Consequently, over time, the accumulation of many individual regulations can produce serious, unintended, holistic results. It is the cumulative result which can be burdensome to those who must comply with the growing number of regulations.

Regulators are aware of these problems and have successfully addressed many of them. An example can be found in the administrative arrangements among several departments to achieve consistency in the wording and application of regulations.

The review of the currency and validity of all individual regulations is a necessary, ongoing endeavour. However, if a meaningful impact on the cumulative effect of regulations is to be made, a "systems" approach to the introduction of new regulations and to regulatory review and reform is essential. Since new regulations often produce unanticipated side effects, such as overlapping existing regulations, or not taking advantage of information already being generated, it is most important to be sensitive to the cumulative effects of proposed regulations. Thus, the undesirable side effects of proposed regulations can be anticipated and minimized. In this process, careful consultation with those in the private sector who must comply with proposed regulations is invaluable.

The main body of this submission is organized on a functional basis reflecting the concerns of CCAC as a major regulatory department. First, it deals with the general issue of consultation and information as a component of the whole regulatory process. Second, the initiation and operation of regulations are examined. Finally, procedures for review and evaluation are discussed. The suggestions contained in the Discussion Paper are treated as they bear on each of these functional areas.

II CONSULTATION AND INFORMATION

Section II of the Discussion Paper contains four suggestions relating to participation in the development of new regulations by interested groups and individuals affected by proposed regulations.

These interests can be divided into two major groups: those who would be required to comply with or be affected by the proposed regulations, and the intended beneficiaries. In a subsequent section of the Discussion Paper, suggestions are raised concerning the ex ante participation of Parliament in the formulation of regulations.

In discussing consultation processes, it may also be useful to divide regulations into two major categories: statutory regulations, developed by regulatory departments, deriving from regulatory legislation passed by Parliament, and adjudicative regulations set by regulatory tribunal decision, such as telephone rates established by the CRTC. Because the two processes of regulation formulation are widely different, so too are the possible ways of providing involvement by interested parties in their development.

A. Current Procedures in CCAC

1. Statutory Regulations

It is the practice of the Department to seek out views from interested groups during the development of new or revised regulations. The Department regularly consults extensively with those interested, principally industry associations, from the first perception of a problem through planning, the drafting of regulations if these are shown to be necessary, to implementation. Consumer groups, such as the Consumers' Association of Canada may, when deemed appropriate, be asked to participate as a member of an industry/government technical committee for the study of a particular problem. But, in matters of concern to them, they would always be informed and free to comment. CCAC is conscious of its special responsibilities in supporting the broad interests of consumers, who are entitled to fairness in the marketplace.

Once this consultation has occurred, a communiqué is issued to the trade, and in some instances the proposed regulation is published in the Canada Gazette with a further opportunity to comment. For example, Section 19 of the Consumer Packaging and Labelling Act states that:

"A copy of each regulation or amendment to a regulation that the Governor in Council proposes to make under Section 11 or 18 shall be published in the Canada Gazette and a reasonable opportunity shall be afforded to consumers, dealers and other interested persons to make representations with respect thereto".

Generally, and except for very minor "clarification" amendments, 60 days are allowed for comment on relatively straightforward regulations or amendments, and 90 days are allowed for more complex regulations or amendments likely to require detailed study or research by respondents.

Chapter 490 of the Administrative Policy Manual of the Treasury Board is applicable to other legislation administered by the Department. Paragraph 490.1.4(2) states that:

"Departments and agencies administering statutes which convey the power to make regulations in the HSF (health, safety, fairness) area are responsible for ... publishing in advance, at least 60 days before promulgation, the terms of, the legal authority for and the purpose of a new major HSF regulation along with a summary of the results of the SEIA (conforming to the prescribed content requirements) in Part 1 of the Canada Gazette...."

These practices appear to be reasonable and to work effectively. It should be stressed that these notification procedures are employed in addition to the more proactive seeking out of reaction from industry and other interested groups. Consideration might be given by the Task Force to extending this requirement for formal consultation as a general practice in the development of new regulations and amendments involving significant impact. It is important, however, to retain the flexibility for regulators to move swiftly in cases of emergency.

We would hope that any interdepartmental rules governing "consultation" would not be of excessive formality, but would permit flexibility in consulting those best able to provide needed information and present a spectrum of viewpoints. A less structured approach has the advantage of providing access to a larger community of interested groups, who may not have the means to participate meaningfully in a more structured process.

2. Judicial Regulation

In the case of deliberations of federal regulatory tribunals, the Director of Investigation may intervene directly in some instances. The Consumer Bureau provides support funding on an annual basis to consumer advocacy groups which intervene on behalf of consumers in federal, regulatory hearings.

The annual budget for this funding is very small, \$239,000 in 1980/81 and is distributed among three consumer interest organizations which are directly involved in regulatory interventions. This limited funding is generally provided to cover a one-year period and is intended to underwrite mainly research and overhead activities of intervenors. Since the CRIC is presently the only federal regulatory agency which provides some funding for the out-of-pocket cost of intervention activities including expert witnesses, our funds are often also stretched to cover the costs of specific interventions.

The results of intervention by the Regulated Industries Program (RIP) of the Consumers' Association of Canada, the Public Interest Advocacy Centre (PIAC) and Transport 2000, funded by the Department, have had an effective impact on the regulatory process. For example, following the RIP intervention before the Canadian Transport Commission hearing in April 1979, air fair increases of \$16,900,000 were suspended. The same group intervened in a telegram rate increase hearing in which the increase sought was reduced by \$732,000. Both RIP and PIAC have made numerous successful interventions in CRTC hearings opposing telephone rate increases. Endorsement of the value of these interventions has been expressed by both CRTC and CTC.

It is recommended that support funding of advocacy groups by interested departments or agencies and cost recovery funding by federal, regulatory tribunals should be widely expanded. This represents an effective means through which regulatory departments and agencies can assure direct participation by representatives of consumers or other groups of citizens who are affected by regulatory decisions.

B. Consultation Implications

Consultation results in improved regulation, where regulation is needed, and generates its wider acceptance. However, it cannot always resolve the conflicts resulting from disparate or conflicting interests.

Clearly, when a regulator receives divergent recommendations, all proposals cannot be accommodated. Even a compromise position is not always possible. No one process may be appropriate for all situations, but some method should be employed to preclude misunderstanding.

C. Consultation Process

The process or processes for providing an opportunity for interested groups or individuals to participate in the regulation formulation or overhaul process should include:

- encouraging the receipt of written briefs from interested parties, recognizing that this may not always be possible
- flexibility to accommodate to the requirements for information input of each particular situation
- openness to ensure that generally all input information is available to all participants in the process, subject to restrictions applying to proprietary information. This would also alert those interested in the process of the existence of countervailing input, thus reducing the expectation of having their position accepted, unchallenged, by regulators.

Flexibility should be retained by the regulator to seek out the information needed and to stop before reaching the point of "paralysis by analysis". This is not to say that an interest group which feels strongly that it has an important contribution to make should be denied an opportunity to do so. But, the regulatory body should have the option of not seeking out additional counsel when it feels it has adequate input, thus allowing it to strike a reasonable balance in the consultation process, and not be hidebound by "regulations" or procedures.

A full and open consultation process entails a cost and may be time-consuming. However, it is clearly worthwhile in order to ensure the appropriateness and viability of regulations.

III INITIATION OF REGULATION

It is unlikely that a single process would be appropriate for the development of all types of regulations. However, some comments are put forward here relating to the suggestions in the Discussion Paper. These are systemic in nature and may have application over a broad range of regulations and over more than one process for developing regulations.

Some benefits may accrue from applying a more standardized process for the development of regulations throughout the federal system. The process should be as simple and open as possible. It should clearly set out the basis for using a regulatory instrument, and the implications expected from its implementation.

1. Project Planning

As a first stage toward possible development of a regulation, there must be definition of the problem. There must also be consideration of optional strategies, e.g., regulation by another department, agency or level of government, self-regulation by industry according to a voluntary national or international standard, tax or other incentives or penalties, or no regulation at all. This preliminary planning should be open to discussion with those interested, but it would be understood at this stage to be exploratory in nature.

2. Impact of Proposed Regulations

The economic, social, and other relevant implications of proposed regulations must, in all cases, be examined. The intensity of the examination and the detail incorporated should reflect a

substantial measure of judgement on the part of the regulator. We endorse the existing SEIA process for major HSF regulations. A similar, but less stringent process should generally apply to regulations of less impact.

Consultation should be carried out throughout the regulatory development process. Thus, interested parties would have access to the information used by regulators, and to their development rationale, throughout the whole preparation process including the examination of expected impact.

Provision must, however, be made for regulators to react swiftly, circumventing normal procedures where emergency demands immediate action. This eventuality is a very real one, particularly in dealing with food, drugs, or hazardous products.

It is likely that most regulators presently employ a process in the development of regulations which, to varying degrees, incorporates the proposed two stages of assessment. An appropriate balance between formalization and flexibility would ensure consistently high standards of openness, participation and efficiency.

IV REVIEW AND EVALUATION

A. Continuous Monitoring of Regulations

An obligation exists for major regulatory departments and agencies to undertake an ongoing program of review and reform of all of the regulatory instruments for which they are responsible. For those departments such as CCAC which administer a large number and variety of regulations with relatively few people, the task of regulatory review and reform is a formidable one if it is to be meaningful. A much more

intensive review process than simply identifying a few obsolete regulations is required. A comprehensive, step-by-step process is recommended, based on identified priorities for regulatory reform.

The program now in place in CCAC may be useful for other major regulatory departments. The Department has developed and implemented a three-phase, comprehensive program of regulatory review and reform. Phase I includes an in-house review of regulations by those responsible for their development and administration.

In Phase II, the findings and proposed changes emanating from Phase I will be referred to interested groups of those who must comply with our regulations and to representatives of the intended beneficiaries. Their reactions to proposed regulatory reforms will be sought and included in the final consideration of proposed changes.

Phase III represents the reform segment of the program in which a systematic plan of changes to the process of regulation and to specific regulations will be undertaken on a basis of established priorities.

B. Sunset Provisions

A persistent complaint voiced about our regulatory system is that, once a regulation is instituted, it takes on a life of its own and a major effort is required to bring about the modification or termination of a regulation. The existence of the ECC project, the Parliamentary Task Force, and the Departmental reviews reflect a perception that regulatory review and reform has long been neglected. CCAC fully supports the proposition that the regulatory system must be responsive to changes in the regulatory environment. The Discussion Paper presents two suggestions (7, 11) that bear directly on the problem by introducing Sunset Clauses:

1. Principal Categories

The Discussion Paper states that the "garden-variety Sunset Clause" terminates a government's legal authority to carry out a regulatory activity after a specified period of time. In fact, the existing Canadian and U.S.A. experience indicates that there is a wide variety of Sunset-type clauses which the Parliamentary Committee may wish to consider. Sunset Clauses can be divided into the following categories:

- a. A Termination Clause in a statute causes the statute or part of it (and regulations made under it) to cease to exist after a specified date, unless Parliament decides otherwise before that date. See, for example, the Bank Act.
- b. A Lapsing Clause is to the same effect, causing the statute to become inoperative. See, for example, the Small Business Loans Act and the Fisheries Improvement Loans Act.
- c. A Termination Enabling Clause in a statute provides that a termination motion can be put before Parliament by a specified number of members of Parliament, and requires the government to take action corresponding to Parliament's decision on the motion. See, for example, Section 125.1 of the Income Tax Act.
- d. A Sunset Review Clause in a statute requires a Minister to table a report in Parliament in the future, describing activities pursuant to the statute, and perhaps also justifying retention of the activity and examining consequences of terminating or modifying the activity, as well as advantages and disadvantages of alternate means of achieving its objectives.

2. Cautionary Note

At first glance, the various forms of Sunset Clause appear to offer a method for ensuring that regulatory programs receive automatic re-evaluation. There are, however, a number of pitfalls or weaknesses inherent in "Sunsetting". For example:

- a. Parliament can do whatever Parliament can find the time to do. Sunset Clauses impose rigid priorities on future Parliaments and on government departments with no foreknowledge of the conflicting demands and emerging priorities which may exist in the future. Therefore, their widespread use is undesirable and could even paralyze Parliament.
- b. With Parliamentary time at a premium, insofar as Termination and Lapsing Clauses are concerned, there is a danger of cursory ("rubber stamp") reviews of regulatory programs, of reviews being postponed (as has occurred with the Bank Act) or even of a regulatory activity being scrapped without opportunity for full review.
- c. Sunset Clauses, improperly applied, could lead to a climate of uncertainty in industry. Industry wishes to be consulted during development of regulations. It is equally concerned that consultation occur well in advance of any proposed major amendment or cancellation of existing regulatory provisions.

- d. The suggestion that Termination Clauses be used does not distinguish among the different types of problems that regulations attempt to solve. Some problems are transitory in nature. For example, the Energuide program is intended to accelerate changes that the marketplace may bring about in any event, and so lends itself to automatic review or termination. A second type of problem can be seen as mutable in that conditions addressed by the regulatory program are likely to change over time. An example is Weights and Measures Regulations where the technology of measurement is subject to change. Finally, there are problems that are permanent in nature, for example the safety of food. Termination clauses would appear inappropriate for regulatory programs intended to address mutable and permanent problems.

C. Parliamentary Review

Suggestions 9, 10, 12, 13 and 14 of the Discussion Paper relate to Parliamentary review and overview of regulation. The most significant is suggestion 14.

The Main Estimates Committees of the House of Commons should use all available sources of information to ensure that examination of Main Estimates, and of the operational plans on which they are based, is informed, thorough and probing. Control of expenditure is the stirrup by which Parliament historically raised itself to supremacy over the Crown.

Both the written evaluations of the government's existing regulatory programs and annual reports of the departments could be a valuable source of information. Where such evaluations, annual reports, and the estimates themselves are in a format or of a quality which leaves important questions unanswered, committee members should say so - they are entitled to the best of support in a critically important function. Without requiring excessive rigidity in presentation, they should insist that annual reports, which are too often a recital of "what we do", should state broad objectives, specific goals, strategies, and progress towards achievement of these objectives and goals in the year under review.

V. SUMMARY

How then do we go about improving the regulatory system so that it is more responsive to social and economic changes while at the same time ensuring that it does not hamstring future Parliaments nor burden departments with massive resource demands? First, a selective use of Sunset Clauses may be employed, fully recognizing the nature of the problem under regulation. A regular reporting system within the regulatory departments (Section IV A) can alert the Deputy Minister and Minister to a situation where a review is warranted. Regular consultations with affected parties as practised by CCAC can also alert the Minister to the need for review. It should be noted that consultation on existing regulations, both ongoing and during a review, can be highly effective as the parties are dealing with a known phenomenon rather than with a proposal of as yet unknown impact.

Periodic review and evaluation are essential to maintain a regulatory environment that is salutary for all of the participants. To be fully effective, however, reasonable flexibility should remain with the responsible Minister. Only in this way will we be able to respond to needs of the time rather than be captive to a review schedule laid down in the past.

Consumer and Corporate Affairs

19 September 1980

APPENDICE «RR-4»

CONSOMMATION ET CORPORATIONS CANADA

OBSERVATIONS SUR LE DOCUMENT D'ÉTUDE DU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

1. INTRODUCTION

Le ministère de la Consommation et des Corporations (MCC) est chargé de l'application et de l'exécution de multiples règlements sur l'étiquetage obligatoire relatif au contenu net, les normes de qualité, les mesures de sécurité, l'interdiction de vendre certains produits au détail et ainsi de suite. Ces règlements ont pour but d'établir la justice sur le marché, autant pour les industries que pour les consommateurs. Ils découlent de quelque soixante-cinq lois distinctes qui relèvent de la juridiction du ministère. Au nombre de ces dernières, trente-cinq relèvent du MCC et trente-deux, d'autres organismes, tels Santé et Bien-être social Canada et Agriculture Canada. On estime que plus de deux tiers du budget de \$79 000 000 du Ministère sont consacrés à ces activités. Ainsi, les travaux de révision et de réforme de la réglementation sont-ils d'un intérêt capital pour le Ministère. De fait, nous avons déjà entamé une révision interne exhaustive.

Étant donné qu'une bonne partie de nos activités intéresse la réglementation du marché au point de vente, les participants nous rappellent régulièrement les perceptions très divergentes qu'ils ont de la réglementation. Prenons par exemple l'obligation d'indiquer la teneur en fibre textile en vertu du Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles. Certaines sociétés la jugent peut-être comme un carcan les gênant dans leurs opérations, tandis que les consommateurs la considèrent comme un avantage permettant d'obtenir des renseignements plus précis et constants. Bien que bon nombre de règlements soient élaborés en fonction des demandes directes de l'industrie, il peut y avoir certaines divergences d'opinion au sein de l'industrie visée

par un règlement précis. Étant chargés de la réglementation, nous voyons la situation d'un autre oeil, c.-à-d. qu'il faut atteindre un équilibre acceptable entre les intérêts contraires, cerner les problèmes sur le marché et les résoudre. Autrement dit, ce serait fausser l'évaluation d'un règlement que d'envisager les inconvénients qu'il comporte uniquement pour l'un des participants.

Le désir d'une intensification de la consultation, de la révision et de l'analyse est le thème qui ressort tout au long du document à l'étude. Certaines suggestions sont valables en elles-mêmes et peuvent être considérées comme des briques qui serviront à la construction d'un processus de réglementation ouvert et sensible à un examen exhaustif bien préparé. En fait, la situation est la même que pour le processus de réglementation proprement dit. Si l'on considère séparément chaque règlement, bien peu trouveront à redire sur son objectif ou sur son mode de fonctionnement. Mais lorsqu'on prend globalement la réglementation, la possibilité de contradictions et anomalies devient un fardeau évident. Il se pourrait que les mécanismes de consultation et d'analyse plongent globalement le système dans l'immobilité rétrospective et suscitent une demande de ressources massives qui ne peut, en période de restrictions, qu'affaiblir les autres activités. Nous reviendrons sur cette question plus en détail, ainsi que sur les suggestions faites en vue d'une surveillance efficace qui n'immobiliserait pas pour autant le système.

L'on pourrait prétendre que les principes qui ont permis de mettre en place le réseau de règlements actuels manquent de coordination ou

d'intégration. Dans le champ de responsabilité fédéral, le pouvoir de réglementation a été délégué à chaque ministère ou organisme en vertu de la Loi sur les règlements. Des règlements d'application raisonnables et valables ont été établis pour chaque loi. Le bien-fondé de chaque règlement peut être parfaitement justifié. Toutefois, les effets cumulatifs de la somme de ces règlements sur ceux qui doivent s'y conformer peuvent être souvent coûteux, confus et parfois contradictoires. Le problème se complique encore avec la multiplication de règlements adoptés par les autres paliers de gouvernement qui, pour certains, font double emploi, se contredisent ou se chevauchent. De sorte qu'avec le temps, l'accumulation de multiples règlements individuels peut avoir des suites graves, involontaires, et holistiques. C'est le résultat cumulatif qui peut être lourd pour ceux qui doivent se plier au nombre croissant de règlements.

Les personnes qui sont chargées de la réglementation sont conscientes de ces problèmes et en ont déjà un bon nombre. On peut citer les arrangements administratifs qui existent entre plusieurs ministères en vue d'uniformiser la formulation et l'application des règlements.

L'examen de l'actualité et de la validité de chaque règlement est une entreprise nécessaire et permanente. Toutefois, si l'on veut réduire sensiblement les effets cumulatifs des règlements, il est essentiel d'adopter les nouveaux règlements et de réviser et de réformer la réglementation dans une optique "systémique". Puisque de nouveaux règlements ont souvent des effets secondaires imprévus, comme le chevauchement avec des règlements existants, ou ne tirent pas partie de l'infor-

mation déjà en main, il est primordial de tenir compte des effets cumulatifs des projets de règlement. Les effets secondaires indésirables pourraient ainsi être réduits au minimum. Une étroite consultation avec les participants du secteur privé qui devront se conformer aux futurs règlements est d'une valeur inestimable.

La structure du corps du mémoire fait ressortir les préoccupations du MCC, en tant qu'important ministère de réglementation. D'abord, le mémoire traite de l'intégration en général, de la consultation et de l'information dans le processus global de réglementation. Ensuite, il examine la création et l'application des règlements. Enfin, il aborde les méthodes de révision et d'évaluation. Au fur et à mesure, il explique la portée des suggestions que renferme le document d'étude sur chacune de ces questions fonctionnelles.

II CONSULTATION ET INFORMATION

La section II du document d'étude présente quatre propositions relatives à la participation des groupes et personnes concernés à la création des nouveaux règlements. Ces intéressés peuvent se diviser en deux groupes: ceux qui auraient à se soumettre aux nouveaux règlements ou qui seraient touchés par eux et les bénéficiaires. Plus loin dans le document se trouvent des dispositions concernant la participation anticipée, préalable du Parlement à la création des règlements.

Pour aborder les mécanismes de consultation, il peut être utile de distinguer entre deux grandes catégories de règlements: d'une part, les règlements statutaires conçus par les ministères ayant pouvoir de régle-

mentation qui découlent de la législation adoptée par le Parlement et d'autre part, les règlements sous forme de jugement qui sont établis par une décision d'un tribunal de réglementation, comme par exemple les tarifs téléphoniques fixés par le CRTC. Dans la mesure où il y a une grande différence entre les processus d'élaboration de ces deux types de règlements, la participation des intéressés variera selon le genre de règlements en cause.

A. Rouages en place au MCC

1. Règlements statutaires

Le ministère à l'habitude de demander l'avis des groupes intéressés lorsqu'il révisé ou crée un règlement. Les consultations sont régulières et exhaustives, principalement avec les associations d'hommes d'affaires, à partir de l'apparition d'un problème en cours de planification jusqu'à l'application, en passant par la rédaction du règlement, s'il s'impose. Lorsque le ministère le juge à propos, il peut demander à des groupes de consommateurs, comme l'Association des consommateurs du Canada, de siéger à des comités techniques mixtes chargés d'étudier un problème précis. Ces organisations seront toutefois toujours informées et invitées à présenter leur point de vue sur les questions qui les intéressent particulièrement. Le MCC est conscient des responsabilités spéciales qu'il a envers les consommateurs dont il doit protéger les intérêts; ces derniers ont le droit d'être traités avec justice, sur le marché.

Une fois que cette consultation a eu lieu, un communiqué est envoyé aux commerçants et le projet de règlement est quelquefois publié dans la Gazette

du Canada afin que les intéressés puissent formuler de nouvelles observations. Par exemple, l'article 19 de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation stipule:

"Une copie de chaque règlement que le gouverneur en conseil se propose d'établir ou de chaque modification qu'il se propose d'apporter à un règlement, en vertu de l'article 11 ou de l'article 18, doit être publiée dans la Gazette du Canada et doit être accordée aux consommateurs, aux fournisseurs et aux autres personnes intéressées la possibilité raisonnable de faire des observations à ce sujet."

En général, et sauf pour des modifications mineures visant à apporter "plus de précisions", on accorde un délai de 60 jours pour des règlements ou des modifications assez simples et 90 jours pour ceux qui, en raison de leur complexité, risquent d'imposer une étude ou une recherche approfondie aux intervenants.

Le chapitre 490 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor vise toutes les autres lois appliquées par le ministère. Le paragraphe 490.1.1(2) se lit comme suit:

"Les ministères et organismes doivent identifier les nouveaux règlements SSE importants..., publier les termes, le fondement légal et l'objet de tout nouveau règlement SSE important ainsi qu'un résumé des résultats des AISE dans la Partie I de la Gazette du Canada au moins 60 jours avant la promulgation..."

Cette façon de procéder semble raisonnable et fonctionne efficacement. Il faut souligner qu'elle vient s'ajouter à des démarches plus vigoureuses en vue de mettre à jour l'opinion de l'industrie et des autres organisations intéressées. Le groupe de travail pourrait envisager la possibilité de généraliser cette pratique de consultation obligatoire pour les modifications et la création de nouveaux règlements aux conséquences importantes. Il importe toutefois que les législateurs conservent la latitude d'intervenir rapidement en cas d'urgence.

Nous espérons que des règles interministérielles en matière de "consultation", ne seraient pas trop rigides et laisseraient suffisamment de souplesse pour que soient consultées les personnes les mieux informées et les plus en mesure de présenter un éventail de points de vue. Un processus moins structuré serait avantageux en ce sens qu'il serait accessible à un plus grand nombre de groupes intéressés qui n'auraient peut-être pas les moyens de contribuer à un processus plus structuré.

2. Règlements judiciaires

Lors des délibérations des tribunaux fédéraux de réglementation, le Directeur des enquêtes peut intervenir directement. Tous les ans, le Bureau de la consommation subventionne des groupes pour défendre les consommateurs, ils interviennent au nom de ces derniers, lors des audiences de ces organismes fédéraux.

Le budget annuel pour ces subventions est assez limité, \$239,000 pour l'exercice 1980-1981, et il est réparti entre trois organisations

directement engagées dans ce genre d'intervention. Ces fonds leur sont généralement accordés pour un an et servent à couvrir leurs frais de recherche et leurs frais généraux. Vu que le CRTC est actuellement le seul office de réglementation fédéral qui supporte une partie des frais occasionnés par ces interventions, notamment pour la comparution d'experts, nous remettons souvent des fonds pour financer ces interventions précises.

L'Association des consommateurs du Canada, dans le cadre de son programme des industries réglementées, (PIR) le Centre pour la promotion de l'intérêt public (CPIP) et Transport 2000, subventionnés par le ministère ont eu, grâce à leurs interventions des répercussions réelles sur la réglementation. Par exemple, l'intervention faite par le PIR lors de l'audience de la Commission canadienne des transports, en avril 1979, a eu pour effet de suspendre une majoration des tarifs aériens de l'ordre de \$16,900,000. Le même groupe est intervenu lors d'une audience sur l'augmentation des tarifs télégraphiques, ce qui a permis de réduire la hausse demandée de \$732,000. Le PIR et le CPIP sont tous deux intervenus avec succès lors des audiences du CRTC en s'opposant à des majorations des tarifs téléphoniques. Le CRTC et la CCT ont tous deux reconnu la valeur de ces actes.

On recommande que les ministères ou organismes intéressés appuient encore plus largement les groupes de défense des consommateurs, soit en accordant des subventions, soit en couvrant leurs frais généraux, et que les tribunaux de réglementation fédéraux remboursent davantage les frais de

représentation. Ainsi, les ministères responsables de la réglementation seront effectivement en mesure de faire participer directement les représentants des secteurs touchés par les règlements.

B. Effets de la consultation

La consultation permet d'élaborer de meilleurs règlements, lorsqu'ils sont nécessaires, qui seront mieux acceptés. Cette formule ne permet toutefois pas toujours de résoudre les conflits qu'entraînent les intérêts divergents.

De toute évidence, un législateur qui recueille des recommandations contradictoires ne peut donner satisfaction à tous. Un compromis n'est pas toujours possible non plus. Il n'existe pas de processus unique qui puisse convenir à toutes les situations, mais il faudrait adopter une méthode qui prévienne les malentendus.

C. Processus de consultation

Le ou les processus adopté(s) pour permettre aux intéressés de participer aux mécanismes d'élaboration ou de révision des Règlements devraient viser à:

- encourager les parties intéressées à présenter des mémoires écrits, tout en reconnaissant que ce ne sera pas toujours possible
- une certaine souplesse permettant de s'ajuster aux besoins de chaque situation en matière de présentation de renseignements

- une absence de dissimulation afin de garantir que tous les participants auront en général accès aux renseignements présentés, sous réserve des restrictions applicables aux renseignements personnels. En outre, les groupes participants pourraient prendre connaissance des opinions contraires aux leurs et s'apercevoir que leur position pourrait bien ne pas être acceptée d'emblée.

L'office de réglementation devra faire preuve d'une certaine souplesse, de façon à aller chercher l'information dont il a besoin tout en sachant s'arrêter lorsque le processus menace de devenir paralysant. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille exclure un groupement d'intérêts qui est convaincu d'avoir une importante contribution à apporter. Ce qu'il faut, c'est que l'office de réglementation puisse mettre un terme à la consultation lorsqu'il lui semble disposer de toutes les données nécessaires, de façon à s'en tenir à un juste équilibre et à ne pas devenir esclave des règles ou procédures établies.

Une formule élaborée de consultation ouverte peut entraîner des dépenses en argent et en temps. Toutefois, elle est manifestement rentable si elle aboutit à des règlements pertinents et viables.

III ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION

Il est peu probable qu'un seul processus convienne à tous les types de règlements. Nous formulerons néanmoins certaines observations à

partir des propositions énoncées dans le document à l'étude. Il s'agit d'observations à caractère général pouvant s'appliquer à de nombreuses catégories de règlements et à plusieurs processus d'élaboration.

Disons d'abord qu'il pourrait être profitable de normaliser le système d'élaboration des règlements fédéraux. Il faudrait qu'il soit aussi simple et aussi ouvert que possible. Il y aurait lieu en outre d'expliquer les incidences probables de sa mise en application.

1. Planification du Projet

La première étape de l'élaboration d'un règlement consiste à définir le problème. Il faut également examiner toutes les options raisonnables, notamment: la réglementation par un autre ministère, organisme ou palier de gouvernement, l'auto-réglementation par l'industrie en fonction d'une norme nationale ou internationale volontaire, les mesures fiscales et autres types d'encouragement ou de pénalités, et l'absence de toute réglementation. Les intéressés pourraient participer à cette planification préalable, mais il faudrait leur faire bien comprendre que ce n'est qu'à titre exploratoire.

2. Impact des futurs règlements

Il faut toujours examiner les répercussions économiques, sociales et autres des divers projets de règlement. L'attention accordée à cette étude et la quantité de détails consignés doivent témoigner d'une bonne faculté de jugement de la part de l'office de réglementation. Nous sommes d'accord avec la formule actuelle de l'AISE pour les principaux

règlements SSE. Une formule semblable mais moins rigoureuse devrait s'appliquer de façon générale aux règlements dont les répercussions sont moins importantes.

Il y aurait lieu de poursuivre la consultation tout au long du processus d'élaboration. De cette manière, les parties intéressées pourront avoir accès aux renseignements utilisés et aux principes d'élaboration pendant tout le déroulement du processus préparatoire, y compris l'étude sur l'impact des mesures envisagées.

Il faudra néanmoins prévoir la possibilité pour les offices de réglementation de réagir avec rapidité et de se soustraire aux procédures normales lorsque l'urgence de la situation demande des mesures immédiates. Il s'agit en effet d'une possibilité tout à fait plausible, surtout lorsqu'on se penche sur le secteur de l'alimentation, des médicaments ou des produits dangereux.

Selon toute probabilité, la plupart des responsables de la réglementation font appel à un processus d'élaboration comprenant déjà, à des degrés divers, les deux étapes d'évaluation proposées. Un équilibre convenable entre la souplesse et la systématisation devrait permettre d'obtenir un niveau relativement élevé et stable d'ouverture, de participation et de productivité.

IV ANALYSE ET EVALUATION

A. Contrôle continu de la réglementation

Les principaux ministères et organismes qui ont des fonctions de réglementation doivent obligatoirement prévoir un programme continu d'analyse et de révision pour tous les instruments de réglementation dont ils sont responsables. Pour les ministères qui, comme le MCC, gèrent à l'aide d'un personnel relativement restreint, un grand nombre et une grande diversité de règlements; ces fonctions d'analyse et de révision représentent une tâche formidable lorsqu'elles sont prises au sérieux. En effet, les gens affectés à ce travail ont beaucoup plus à faire que de simplement repérer quelques règlements désuets. Une méthode détaillée qui comprend plusieurs étapes et s'inspire des priorités établies pour la réforme de la réglementation est recommandée.

Le programme actuellement en place au MCC pourrait s'avérer utile pour les autres ministères ayant d'importantes fonctions de réglementation. Le ministère a élaboré et exécuté un programme complexe d'examen et de réforme de la réglementation en trois étapes. La première étape comporte un examen interne des règlements qui sera effectué par les personnes chargées de les élaborer et de les exécuter.

Lors de la deuxième étape, les constatations et les projets de modification découlant de la première étape seront transmis aux groupes visés par les règlements et aux bénéficiaires. Ils pourront faire part de leurs observations dont on tiendra compte lors de l'étude finale des modifications proposées.

La troisième étape représente la réforme comme telle, qui prendra la forme d'un plan systématique de modification du processus de réglementation et de règlements précis en fonction des priorités établies.

B. Limitation de la période d'application

L'une des récriminations les plus fréquentes contre nos mécanismes de réglementation porte sur le fait qu'une fois promulgué, le règlement devient partie intégrante du système et ne peut être modifié ou révoqué sans beaucoup de peine. L'existence du projet CEC, du groupe de travail parlementaire, et du programme de révision du ministère traduit le sentiment général que le secteur de l'analyse et de la réforme de la réglementation est depuis longtemps négligé. Le MCC appuie totalement l'idée d'un système capable de s'ajuster aux changements dans le secteur de la réglementation. Dans le document d'étude, deux propositions (7 et 11) se rapportent directement à ce problème, là où est introduite la notion de clauses limitatives de la période d'application.

1. Principales catégories

Selon le document de travail, les "dispositions de limitation de durée" mettent un terme au pouvoir qu'a légalement le gouvernement d'imposer une réglementation au-delà d'un délai précis. En réalité, l'expérience du Canada et des Etats-Unis indique que le Comité parlementaire aurait un grand nombre de clauses de limitation de durée à étudier. Ces clauses se divisent en plusieurs catégories:

- a. La clause de suppression, dans un texte législatif, a pour effet de mettre fin à l'existence d'une loi ou d'une partie de cette dernière (et de son règlement d'application) après une date prédéterminée, à moins que le Parlement n'en décide autrement avant cette date. La Loi sur les banques, entre autres, comporte ce genre de clause.
- b. La clause de caducité est semblable, en ce sens qu'elle a pour effet de rendre une loi inopérante. On en trouve des exemples dans la Loi sur les prêts aux petites entreprises et la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche.
- c. La clause habilitante de suppression, dans un texte législatif, porte qu'un nombre prédéterminé de députés peuvent présenter une motion de suppression devant le Parlement et exige que le gouvernement prenne des mesures correspondant à la décision du Parlement sur cette motion. On en trouve un exemple à l'article 125.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu.
- d. La clause de réexamen exige que le ministre présente au Parlement un rapport décrivant les activités qui se sont déroulées en vertu de la loi en question, et qui peut également prescrire qu'il justifie le maintien de l'activité, et énumère les conséquences de l'annulation ou d'une modification de l'activité, ainsi que les avantages et désavantages des autres moyens permettant d'atteindre les objectifs.

2. Mise en garde

À première vue, il semblerait que les clauses de limitation de durée constituent un moyen de s'assurer que les programmes de réglementation soient automatiquement réévalués. Ces clauses comportent toutefois un certain nombre de faiblesses inhérentes. Par exemple:

- a. Le Parlement fait déjà tout ce qu'il peut dans le temps qui lui est alloué. De fait, des clauses de limitation de durée imposeraient des priorités strictes aux Parlements futurs et aux ministères, sans que ces derniers ne sachent à l'avance qu'elles exigences contradictoires et quelles nouvelles priorités pourraient se présenter. Par conséquent, leur utilisation générale n'est pas souhaitable et pourrait même paralyser le Parlement.
- b. Étant donné que le Parlement ne peut consacrer trop de temps à ces clauses de suppression et de caducité, on risque de voir des examens superficiels des programmes de réglementation, l'annulation de certains examens (comme dans le cas de la Loi sur les banques), et même la suppression d'un règlement sans que le Parlement n'ait eu le temps de l'examiner à fond.
- c. Une mauvaise application des clauses de limitation de durée pourrait créer un climat d'incertitude dans l'industrie qui veut être consultée lors de l'élaboration des règlements, et ce bien avant que l'on ne procède à une importante modification ou à la suppression de dispositions existantes.

d. L'utilisation de clauses de limitation de durée ne fait pas la distinction entre les différents genres de problèmes que nous essayons de résoudre par la réglementation. Certains problèmes sont de nature transitoire. Par exemple, le programme Énergide vise à accélérer les changements qui pourraient éventuellement être opérés par le marché; il se prête donc à la suppression ou au réexamen automatique.

Un deuxième genre de problème peut être qualifié de variable, en ce sens que les conditions visées par le programme de réglementation sont susceptibles de changer. On pourrait citer la réglementation sur les poids et mesures, domaine dans lequel la technique évolue. En dernier lieu, il y a la catégorie des problèmes permanents, comme la sécurité alimentaire. Les clauses de suppression ne semblent pas convenir aux programmes de réglementation qui visent les problèmes variables et permanents.

C. Examen parlementaire

Les propositions 9, 10, 12, 13 et 14 du document de travail traitent de l'examen par le Parlement de la réglementation et de la présentation d'un aperçu de cette dernière. La proposition 14 est la plus importante.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*



INDEX



SPECIAL COMMITTEE ON

Regulatory Reform

HOUSE OF COMMONS

Issues 1-27

•

1980

•

1st Session

•

32nd Parliament

Chairman: Mr. James Peterson

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

INDEX

HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

FIRST SESSION—THIRTY-SECOND PARLIAMENT

Abbreviations: A.=Appendices. Amdt.=amendment. M.=motion. S.O.=standing order.

DATES AND ISSUES

—1980—

September: 16th, 1; 17th, 2; 18th, 3; 19th, 4; 23rd, 5; 24th, 6; 25th, 7; 30th, 8.

October: 1st, 9; 2nd, 10; 3rd, 11; 7th, 12; 9th, 13; 14th, 14; 15th, 15; 16th, 16; 17th, 17; 21st, 18; 23rd, 19; 24th, 20; 27th, 21; 28th, 22; 30th, 23.

November: 2nd, 3rd, 4th, 6th, 24; 13th, 14th, 25; 18th, 19th, 20th, 21st, 26; 26th, 27.

December: 1st, 2nd, 4th, 8th, 9th, 10th, 27.

Access to information

Legislation, introducing, 24:27

See also Chemical industry; Government departments—Program evaluation; Regulatory process and *particular department, board, agency or commission*

Acid rain, 14:34-5**Administrative tribunals**

Differences between, 26:6

See also Study Group on Administrative Tribunals

Advertising

Alcoholic beverages, 26A:19-21

Children, directed at, standards, 26A:13-4

Professional services, 19:104

Quebec restrictions, language, promotion of credit use, etc., 26A:26-7

See also Government departments; Lawyers

Advertising industry

Regulation, uneven application, etc., 26A:16-7

Self-regulation, etc., 9:89; 16:39; 26A:6-11, 18-20, 28-9

See also Canadian Advertising Advisory Board

Affirmative action programs, *see* Government contracts, purchases, etc.; Nova Scotia**Agricultural and Rural Development Act (ARDA)**, “sunset” provisions, 2:30**Agricultural export corporation**, establishing, 2:9, 18**Agricultural products**

Marketing boards, establishing, 2:7; 6:91

Marketing boards, supply management powers, deregulating, 10:29-30

Markets, developing, 2:6

See also Agricultural export corporation

Prices, deregulation, effects, 6:91-2

Value, exports, etc., 2:5

See also Agriculture Department—Inspection services; Eggs; Food; Fruit and vegetables; National Farm Products Marketing Council

Agricultural Products Standards Act, 8:80**Agricultural Stabilization Act**, regulations, “sunset” provisions, 2:29**Agriculture Department**

Functions, structure, programs, etc., 2:5-6

Inspection services, 2:7

Meat and agricultural products, consolidating, 2:9; 8:67, 81-5

Marketing and economics branch, 2:6

Program evaluation, performance measurement, etc., 2:21-4

Regional development and international affairs branch, 2:7

Regulations

Draft, Privy Council Office approval, “blue starring”, 7:85

Energy conservation policy effects, 2:9

Number promulgated, 7:84

Socio-economic impact analysis, 7:80-6

Program evaluation, 2:10

Regulatory activities, costs, 2:38

Regulatory agencies under, relationship, exchange of information, etc., 2:49-52

Regulatory program, defining, 2:20-1

Regulatory reform, 2:8, 16

Task force study, 2:7-8, 16-20

Regulatory review strategy, developing, 2:9-10

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Air transport

Deregulation, 4:52-3; 10:12-4, 26-32; 25:8

Halifax-Toronto, CP Air/Eastern Provincial Airways access, etc., 16:141-2, 154-5; 17:35, 58; 18:31-2; 19:93-4, 100; 21:9-14; 23:15

Regional carriers, policy, 17:38

STOL (short takeoff and landing), *see* Toronto

Air transport committee, *see* Transport Commission**Airports**, operating expenses, “user pay” concept, etc., 10:27, 32**Alcoholic beverages**, *see* Advertising**Anderson, Mr. W.** (Chief, Flight Standards, Aeronautical Standards and Legislation, Canadian Air Transportation Administration, Transport Department)

Regulatory reform, 4:14-6, 21, 28-9

Anguish, Mr. Doug (NDP—The Battlefords-Meadow Lake)

Agriculture Department, 2:20-4

Canadian General Standards Board, 7:44-5, 53

Canadian Labour Congress, 22:23

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 3:45-54

Chemical industry, 13:22

Committee

Order of reference, 16:35

Staff

Consultants, hiring, M., 1:8-9

Expert, hiring, M., 1:9

Travel, M., 1:8

Communications Department, 6:112-5, 118-20, 123, 127-8

Communications/telecommunications, industry, deregulating, 12:47

Comptroller General Office, 1:68, 78

Consumer and Corporate Affairs Department, 5:9-12, 23-9, 45-6

Dow Chemical of Canada, Limited, 13:24

Energy Board, 5:65-6, 70-6, 88-90

Energy, Mines and Resources Department, 5:106-14, 129-36

Environment Department, 6:8-16, 19, 52-7

Estimates, form and content, revision, 1:85-6

Government departments

Annual reports, regulatory activities, including, 2:36-7

Program evaluation, performance measurement, etc., 1:58, 66-70, 75-8, 86-7; 2:22-4, 32-4; 3:88; 21:30; 22:35

Service to public, 7:13-6

Government expenditures, 1:19, 57-61

Health, safety and fairness regulations, 1:33-9, 46-7; 2:36; 3:67-75;

4:16-7; 5:9-16, 106-11; 6:11-21, 112; 13:22; 14:6-14; 16:98;

21:28-9; 22:35

Labour Department, 3:73-4, 85-91

Legislation, 1:20; 3:74-5, 95-6; 4:18; 5:14-5, 114-6; 6:23-5

National Farm Products Marketing Council, 6:82-5

Nova Scotia, provincial Public Service, 15:21

Ontario, 16:97-9

Points of order, report to House, adopting, M., 27:7

Points of order, report to House, draft recommendations, adopting, Ms., 27:4-5

Public Interest Advocacy Centre, 16:71

Public interest advocate, establishing, 2:47-8; 3:97; 5:46-7; 15:19; 16:37, 69, 149; 21:24; 22:26

Public interest groups, funding, 2:45-7; 3:96; 5:141-4; 13:21; 15:18-9; 16:37, 69, 99, 149; 21:24; 22:26

Regulations

Formulation outside bureaucracy, 7:44

Interpretation guidelines, 1:18; 3:85

Major new

Adjudication process, lack, 1:18

Advance notice, consultation, etc., 3:81-5; 12:6-9, 50; 21:18-9, 29; 22:24-5

Anguish, Mr. Doug—Cont.

Regulations—Cont.

Major new—Cont.

Cost/benefit analysis, 13:23

Parliament affirming or disallowing, 2:35

Review, 2:35-6; 3:96-7; 12:50; 15:20; 21:30

Unused, ineffective or undesirable, eliminating, 15:18; 16:146-7

Regulatory agencies

Decisions, 12:51; 21:19

Hearings, 5:46-7; 12:9-10; 13:19-20; 22:24

Officers, 22:26

Policies, 12:48

Regulated bodies relationship, "captive", etc., 16:33

Regulatory process

Alternatives, self-regulation, etc., 7:43-4

Attitudinal changes, 16:36

Burden, minimizing, 21:17

Costs, regulatory budgets, etc., 1:87-8; 15:18-9; 16:147-8

IMPAC studies, usefulness, 1:61

Parliamentary control, estimates use, 2:37

Regulatory reform, 1:18-20, 33-9, 46-7, 57-62, 66-70, 75-8, 85-8;
2:20-4, 32-7, 45-8; 3:45-54, 67-75, 81-90, 95-7; 4:16-8, 21-4,
43-7; 5:9-16, 23-30, 45-7, 65-6, 70-6, 88-90, 106-16, 129-36,
141-6; 6:8-25, 52-7, 82-5, 112-24, 127-8; 7:13-6, 23, 43-5, 53;
12:6-10, 46-51; 13:19-24; 14:6, 10-4; 15:18-21; 16:33-40, 69-71,
97-100, 146-51; 21:17-9, 24, 28-30; 22:23-6, 35

Small Loans Act, repeal, 5:29-30

Standards, full consensus, 16:38-40, 100, 150

Standards, system, public support, 7:44

Telesat Canada, 12:46-7

Transport Commission, 4:43-7

Transport Department, 4:16-24

Uranium mining regulations, socio-economic impact analysis, 3:67

Animal Disease and Protection Act, unused regulations eliminated,
2:16

Anti-dumping Tribunal, decisions, expediting, 21:19-20

Appendices

Canadian Advertising Advisory Board, informal meeting with
consulting staff, 26A:4

Canadian Advertising Advisory Board witnesses, testimony,
26A:5-29

Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory reform,
27A:1-17

Environment Department, regulatory reform, 27A:1-16

Government departments, service to public, 7A:1-73

Industrial safety and health, 22A:1-15

Labour Department, regulatory reform, 3A:1-10

Study Group on Administrative Tribunals, status, formalizing,
26A:1-3

Telesat Canada, regulatory burden, 12A:40-62

Television, cable TV systems, 9A:1-11

TransCanada Telephone System, regulatory burden, 12A:1-39

Transport Commission, regulatory reform, 4A:15-40

Transport Department, regulatory reform, 4A:1-14

Armstrong, Mr. John L. (Special Projects Officer, Product Safety
Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)
Regulatory reform, 5:44

Armstrong, Mr. R. (Assistant Deputy Minister, Policy Co-ordination
and Liaison Branch, Labour Department)
Regulatory reform, 3:66-7, 76-80, 84, 88, 91-4, 97, 100, 103-5

Arsenic, emission standards, *see* Gold mining

August, Mr. Roger (Director, Task Force on Service to the Public,
Supply and Services Department)
Regulatory reform, 7:4-20, 23-4

Bailey, Mr. Arthur (Chairman, Canadian General Standards Board)
Regulatory reform, 7:24-40, 43-58

Baldwin, Mr. Bob (National Representative, Research and Legislation
Department, Canadian Labour Congress)
Regulatory reform, 22:4-7, 23-7, 30-1, 34-9

Bank Act

Decennial revision, 19:43-4

"Sunset" provisions, 8:28-9, 71; 19:29

Banks and banking

Data processing/computer services, 18:29

Interest rates, information disclosure, etc., 19:33, 36-8, 88

Legislation

Consumer protection, shortcomings, etc., 19:31-2

Federal/provincial, duplication, overlap, etc., 19:32, 36-7

Scope, 19:30-1

Securities activities, restricting, 19:39-41

Banting, Mr. Elmer (Executive Vice President, Canadian Food
Processors Association)
Regulatory reform, 8:65-8, 72-89, 92-6

Baril, Mr. Marcel (President, Chambre de Commerce de la province
de Québec)
Regulatory reform, 19:46-53, 59, 62, 81

Bartlett, Mr. Fred (Director of Regulatory Matters, Telesat Canada)
Regulatory reform, 12:52

Beef

Ground, quality standards, 24:16-7

Imports, legislation, 2:9

Bélanger, Mr. Jean M. (President, Canadian Chemical Producers'
Association)
Regulatory reform, 14:4-16, 20-38, 42, 45-7

Bélisle, Ms. Denise (Director of Legal Services, Communications
Department)
Regulatory reform, 6:109-10, 117

Bell Canada

Business equipment, manufacturing, 18:38-41

Enabling legislation, interpreting, 18:42-3

Name, areas and operations included, 18:38-9

Regulated on earnings per share basis, 20:4, 16-7

Regulatory burden, costs, etc., 20:4-5, 13-7; 22:19

Restructuring, 18:42

Saudi Arabia contract, profits, categorizing, 12:26; 16:50; 17:43, 57;
20:17

Subsidiaries, manufacturing, operating at arm's length in
unregulated competitive environment, 18:39-40, 47-9; 20:26

Tariff applications, attempting to bring unregulated services under
regulation, 18:54-5

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Benson, Mr. E.J. (President, Canadian Transport Commission)
Regulatory reform, 4:29-54

Berger, Mr. David (L—Laurier)

Administrative tribunals, 26:6

Agricultural products, 6:91-2

Agriculture Department, 7:81, 85-6

Bank Act, 8:71

Banks and banking, securities activities, 19:40

Bell Canada, 17:57; 18:47-9; 20:16-7

Berger, Mr. David—Cont.

British Columbia, 19:74
 British Columbia Telephone, 20:54
 Broadcasting, 10:52, 70-1
 Broadcasting industry, 10:52-3
 CALURA, 7:76
 Canadian General Standards Board, 7:26, 40-2, 50-3; 22:48, 52-3
 Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 6:105-7; 9:17, 59-60, 65; 10:50, 53, 72-4; 12:25-8, 52-5; 16:52, 138-9; 18:49-50; 19:8-9
 Canadian Standards Association, 8:92; 22:44, 48
 Chemical industry, 13:27, 33-4; 14:28, 35-6, 40
 Committee, media relations consultant, hiring, M., 1:7
 Committee, travel, 1:7
 Committees, Parliamentary, 8:8-10, 19-20, 30-1, 56; 21:31-5; 24:24; 26:13-6
 Communications Department, 6:105, 126-9, 136
 Communications/telecommunications, 12:39-42; 18:50; 20:16
 Consumer and Corporate Affairs Department, 5:17-9
 Consumer protection, 11:29, 34-5, 40
 Consumers' Association of Canada, 9:37; 20:50-4
 Customs Act, 7:65
 Eggs, 6:92-3
 Election as Vice Chairman, 1:4, 7
 Employment centres, 7:21
 Energy Board, 5:50-3, 58-60, 67-8
 Environment, 25:16
 Environment Department, 6:26-36; 24:53
 Estimates, 21:37
 Government
 Credibility, 6:29
 Management, improving, 8:35-6
 Parliamentary system, 8:8
 Government contracts, purchases, etc., 17:12-3
 Government departments
 Administration, ministerial responsibility, etc., 21:33-6
 Annual reports, adequacy, 10:71-2; 21:32
 Business relations, co-ordination, 12:11-2
 Program evaluation, performance measurement, etc., 8:17-22; 24:30-1
 Public access, improving, 7:7, 20-2; 8:54
 Service to public, 7:19-23
 Hazardous Products Act, 9:82
 Health and Welfare Department, 24:24-5, 30-2
 Health, safety and fairness regulations, 7:86-7; 11:36, 39; 14:17-21, 26-7, 36-41; 16:16, 64-5; 17:27-9
 House of Commons, 8:31
 Housing, insulation, 7:40
 Imports, quotas, 9:79
 Lawyers, 10:30; 19:104
 Legislation, 8:71-2; 11:45-6; 17:14; 19:38-40, 49; 23:21-2; 24:57; 26:8-11
 Members, 7:20; 8:34
 National Advisory Council on Environmental Quality, 25:17-8
 National Farm Products Marketing Council, 6:71-6
 Ontario, 16:90, 104-7, 121
 Paperburden, 7:63; 8:32-3; 15:25-7
 And deregulation, N.S. task force study, 15:21-2
 Government paying businesses to complete forms, 19:79-81
 Parliament, powers, erosion, 19:83
 Parliamentary reform, 10:65
 Patent Act, 8:71
 Pensions, 12:56; 26:31
 Point of order, report to House, adoption of recommendations in draft, Ms., 27:4-5
 Pollution control, 24:59-61

Berger, Mr. David—Cont.

Public interest groups, funding, 16:61-3, 150; 19:42, 103-5; 20:19, 35, 52-3, 56-7
 Regulations
 Complexity, 19:78
 Departmental duplication, overlap, etc., 8:82; 24:34-5, 57-8
 Economic, 19:73
 Federal/provincial, duplication, overlap, etc., 24:57-8
 Formulation and approval, process, 23:17-9
 Imposed by IJC, etc., 14:25; 25:20
 Major new
 Advance notice, consultation, etc., 5:20; 6:34-5, 73; 9:41; 10:64; 13:34-5; 14:22; 16:19; 17:13-6, 56; 19:41-2, 103; 20:17-9; 24:17-8, 53-5; 25:13-7
 Cost/benefit analysis, 10:35; 16:15; 19:78-80
 Impact analysis, 23:20
 Parliament affirming or disallowing, 5:35; 6:108; 8:8
 Review, 5:35; 8:8-9, 17, 70-1, 76-7, 82-3; 10:51, 64-5; 11:25; 17:30; 19:41-2, 75, 78; 24:33; 25:13, 18-9, 25-6; 26:7, 11
 Scrutiny before promulgation, ombudsman-type position, establishing, etc., 9:81-3; 11:26
 Unused, ineffective or undesirable, eliminating, 17:30; 24:29-30
 Regulatory agencies
 Annual reports, 26:12-3
 Budgets, 19:79
 Composition, changing, 19:102
 Decisions, 16:137, 17:57-9; 20:35-6; 26:14, 20
 Hearings, 5:19; 6:136-7; 9:33, 66; 16:62-3; 17:62; 19:101-3; 20:20-1
 Inspectors, rights of entry, search and seizure, etc., 13:31-7
 Mandates, 26:17
 Officers, 9:26; 12:27-9, 55-6; 19:20-1; 26:21-30
 Policies, 6:107; 10:51; 12:61-2; 16:137-9; 19:18-20; 26:17-9
 Procedural standards, minimum, etc., 9:18; 12:53; 16:60-1; 19:102; 21:42-3; 23:26
 Roles, 25:12
 Regulatory process
 Access to information legislation effects, 20:20-1; 24:55-7
 Alternatives, self-regulation, etc., 5:36-7; 7:38-9; 8:40; 9:42; 10:35; 15:23; 17:27; 24:44
 Appeal procedure, lack, 13:10
 Costs, 10:16-25; 13:18; 16:17-9; 19:80-1
 Evaluation, 10:35
 Judicialization, 19:92
 Limitations, 10:34
 United States, 14:27; 25:20
 Regulatory reform, 5:17-20, 35-7, 50-4, 58-60, 67-9; 6:26-36, 71-6, 91-3, 105-8, 126-30, 136; 7:7, 19-26, 31-2, 37-42, 50-3, 62-5, 76, 81, 85-7; 8:8-10, 17-22, 29-35, 40-1, 53-7, 70-7, 81-5, 92-3; 9:13, 17-8, 26-7, 33, 37, 41-3, 59-60, 65-9, 79-83; 10:16-25, 30, 34-5, 50-4, 64-5, 70-4; 11:25-30, 34-41, 45; 12:11-2, 25-9, 39-42, 51-6, 61-2; 13:10, 17-8, 27, 31-7; 14:17-22, 25-7, 35-41; 15:21-6; 16:15-9, 60-5, 90, 104-7, 121, 137-40, 150, 155; 17:12-6, 27-30, 39, 56-7, 62; 18:47-50, 54, 58; 19:8-9, 18-21, 26-7, 38-42, 49, 73-85, 92, 101-5; 20:16-21, 28, 35-6, 49-57; 21:31-7, 42-3; 22:44-8, 52-5, 58-60, 67; 23:17-22, 26; 24:17-9, 24-5, 29-35, 44, 53-62; 25:12-20, 25; 26:5-35
 Science and technology, 14:37
 Standards, 7:31-2; 39-40, 51; 8:41; 19:83; 22:46, 52, 55, 58-60
 Study Group on Administrative Tribunals, 26:33-4
 Telesat Canada, 12:51-2
 Television, 9:17
 Visitors, non-immigrants, 13:10
 Water pollution, 14:17

Black, Mr. James W. (Director, Product Safety Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)
 Regulatory reform, 5:9, 13-4, 41

Board of Steamship Inspection, 4:11

Boggs, Mr. W. (Second Vice President, Canadian Manufacturers Association)
Regulatory reform, 18:4-34

Boiler and pressure vessel regulations, 3:56, 86

Bouchard, Mr. Mario (Consultant, Law Reform Commission)
Regulatory reform, 21:10-1, 15-6, 20, 23, 27, 37, 41, 46

Boulanger, Mr. M. (Assistant Director, Consultation and Co-ordination, Ministry of State for Economic Development)
Regulatory reform, 7:64-6, 71-8

Boynton, Mr. C.J. (Vice Chairman, National Farm Products Marketing Council)
Regulatory reform, 6:63, 68-70, 74-8, 81-5, 88-94

British Columbia

Government forms, reduction, 8:26-7
Projectionists' licensing regulations, 8:25-6
Regulatory reform, deregulation, etc., 8:24-6; 16:83-4; 19:74
See also Consumers' Association of Canada

British Columbia Telephone, 1980 rate increase application, 20:40-8, 54-5

Broadcasting

Border areas, control, co-operation with U.S., 6:130-1
Canadian content rules, 10:66-7; 70-1
Definition, suitability, 3:14
Jurisdiction, federal/provincial, 6:131
Licences, 3:12; 9:14; 10:56-7, 62, 67-8; 17:59-60
Northern and remote areas, policy, 6:103-4
Policy, debate lacking, 10:51-2
See also Canadian Association of Broadcasters; Canadian Radio-television and Telecommunications Commission;
Communications Department—Telecommunications; Satellites

Broadcasting Act, *see* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Broadcasting policy

Broadcasting industry

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission relationship, 10:52-3
Communications Department relationship, 10:59-60
Industrial relations, 10:56
Non-technical matters, degree of regulation, 10:55-6

Brucellosis, *see* Cattle

Bryson, Mr. W. (Legal Officer, Agriculture Department)
Regulatory reform, 2:17-55; 7:84-5, 89-92

Buchan, Mr. R. (Counsel, Canadian Cable Television Association)
Regulatory reform, 9:51, 57-8, 61-2, 67-8

Buck, Mr. G. (Senior Project Officer, Program Evaluation, Policy Co-ordination and Liaison Branch, Labour Department)
Regulatory reform, 3:65, 85-8, 91-4

Bureaucracy, 24:16

Burns, Ms. Susan (Member, Consumers' Association of British Columbia)
Regulatory reform, 20:27-56

Business Committee on Regulatory Reform

Formation, 16:6
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Business equipment

Industry, regulatory burden, 18:56-7
See also Bell Canada; Canadian Business Equipment Manufacturers Association; Telephones

CNCP Telecommunications, *see*

Communications/telecommunications—Market;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted;
Satellites—Earth stations

Cabinet, *see* Health, safety and fairness regulations;
Regulations—Major new, Advance notice; Regulatory agencies—Decisions—Policies

Canada Gazette

Items published in, considered as made known to public, 1:16-7
See also Regulations—Major new

Canada lands, jurisdiction, 5:105

Canada Mortgage and Housing Corporation, 16:28

Canada Post Corporation, "letter", defining, 26:9

Canadian Advertising Advisory Board

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission relationship, 26A:13-4
Consumer and Corporate Affairs Department relationship, 26A:13
Informal meeting with consulting staff, 26A:4
Role, developing standards for industry self-regulation, etc., 5:37; 26A:6, 10, 15
Witnesses, testimony, 26A:5-29
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Association of Broadcasters

Membership, 10:45
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Bar Association, judiciary committee, 3:32-3; 5:66-7

Canadian Business Equipment Manufacturers Association, *see*

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Hearings; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Cable Television Association

Government treatment, 9:52-5
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Chamber of Commerce, *see* Government departments;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Chemical Producers' Association, *see*

Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Egg Marketing Agency, operations, 1974 review, 6:62

Canadian Food Processors Association

Government departments relationship, 8:59-8, 73-9, 96
History, 8:67-8
Standards, mandatory/voluntary, 8:86-92
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian General Standards Board

Canadian Standards Association relationship, 7:26; 22:52-3
Chairman, appointment method, 7:50
Committees, 7:27-9, 42, 46-7, 54-6
Financial position, "revenue dependent", etc., 7:51
Government departments relationship, 22:48
Membership, 7:28
Public awareness, political support, etc., 7:48-9, 52-3
Quebec support, 7:53-4
Regulatory agencies relationship, 7:40-3

Canadian General Standards Board—Cont.

- Review board, 7:26-8, 55
- Services, government using, 7:44-5
- Standards development, process, 7:32-7, 47-9; 8:90
- Standards published, availability, 7:51
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Labour Congress

- Political parties, supporting, 22:23
- Proposals, lobbying, etc., 22:23, 37
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Manufacturers Association, see Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Canadian Radio-television and Telecommunications Commission**

- Annual report, adequacy, 9:65
- Broadcasting policy, directives in Broadcasting Act, etc., 3:11-2, 17; 9:56-7; 21:44
- Chairman John Meisel, appointment, 3:23-5
- Commissioners, 3:6, 49, 52; 9:63-5; 10:72-3; 12:28-9
- Communications Department relationship, 6:104, 136; 12:30-2; 19:22; 21:7, 13; 23:14

Decisions

- Expediting, 3:8, 51-2; 9:46, 49-50, 53, 68-9; 10:53-4
- Information required, availability, 3:50-2
- Written reasons, providing, 10:61-3; 12:29-30
- Decisions, appeals and reviews, governor in council, 3:17-9; 9:46-50; 10:57; 12:26-7; 18:29-30, 46, 51; 19:23-4
- Decisions, appeals and reviews, judicial, 3:19-20
- Enabling statutes, amending, government asking Commission for suggestions, 3:14-5

Hearings

- Access to information legislation effects, competitive harm, etc., 3:42-5; 19:14
- Advance notice, 3:52-3; 18:49-50
- Broadcasting matters, procedures, 3:7, 35-42, 45-6; 9:9, 14-7; 16:131
- Canadian Business Equipment Manufacturers Association participation, 18:49
- Cross examination, 16:154
- Delaying, 3:51
- Departmental officials appearing, 3:20
- Financial information, disclosure, 9:8-9, 14-6, 59-62; 10:68-71; 12:16-7, 56-7; 19:13-4; 20:20-1; 22:20
- Holding across country, 3:6
- Intervenors, 3:6-7, 47-50; 9:29-33; 12:11, 52-5; 25:16
- Policy matters, 25:22-3
- Rate setting applications, 9:57; 10:54; 16:52; 19:8-9
- Regulated companies appearing, notifying public, 12:29
- Regulated companies/intervenors, expertise, etc., 12:20-1
- Staff research, availability to regulated bodies, 12:58-9
- Sub-hearings, 3:6
- Telecommunications matters, procedures, 3:7, 35-42, 45-6; 9:9, 16-7; 22:20

Independence, 10:57

- Mandate, policy directives, etc., 3:9-14; 6:103-7, 110-2, 130; 9:58; 10:48-51, 57-8; 12:25-7; 18:40-2, 47, 50-2; 23:15
- Interpretation, protection of older technology at consumer's expense and inconvenience, 9:53-6, 63
- Policy decisions, cabinet approving, 3:46
- Policy decisions, more properly made by Parliament, 3:9-10; 9:50-1, 58; 10:54, 73-4; 16:138-9; 23:14
- Meetings, public, for matters of general concern, 3:6, 48, 54
- Offices, regional, 3:6
- Operational and policy making branches, separating, 9:57-8
- Philosophy, popularizing, 3:7
- Public, communication with, improving, 3:8

Canadian Radio-television and Telecommunications...—Cont.

- Regulated bodies, relationship, "captive", etc., 3:46-7
- Regulated companies, communications with, 12:19
- Regulatory reform, 3:7
- Resources, adequacy, 3:48-50
- Revamping, 19:6
- Single tier agency, becoming, 9:65
- Staff, expertise, 3:27-8
- Technological change, effects, 3:47-8
- Telecommunications environment dealt with, different than originally envisioned, 18:35-6, 42-4, 55
- Telecommunications policy, directives in National Transportation Act and Railway Act, etc., 3:11-6; 19:15
- Transport Commission relationship, "shotgun wedding", 16:128, 131
- See also* Broadcasting industry; Canadian Advertising Advisory Board; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Radio; Telephones; Telesat Canada; TransCanada Telephone System

Canadian Soft Drink Association, see Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Canadian Standards Association**

- Committee meetings, financial disclosure, etc., 22:66
- Consumer advisory panels, 22:65-6
- Consumer representation, 22:51-2, 64-5
- Directors, 22:51-2
- Government departments relationship, 22:40-1, 45-9
- Paperburden involvement, 22:44
- Provinces, relationship, 22:40-1, 44
- Regulatory process, involvement in, 22:40
- See also* Canadian General Standards Board; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Pollution control

Canadian Transport Commission, see Transport Commission**Carter, Mr. P.W.** (Assistant General Manager, Retail Lending and Mortgage Services, Royal Bank of Canada)

- Regulatory reform, 19:32-3

Cattle, brucellosis eradication program, evaluation, 2:32**Chairman and Vice Chairman, decisions and statements, see** Procedure and decisions of the Chair**Chambers, Mr. Fergus** (Assistant Secretary, Policy, Ministry of State for Economic Development)

- Regulatory reform, 7:58-79

Chambre de Commerce de la province de Québec, see

- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Chaplan, Mr. R. (Assistant Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform)

- Regulatory reform, 16:16-20, 26, 29, 32, 36-8, 42

Chemical industry

- Access to information legislation effects, 14:40-1
- Government departments relationship, duplication, overlap, etc., 14:35-6, 45-6
- International Joint Commission relationship, 14:28
- Regulatory burden, 14:28-30
- Self-regulation, possibility, 13:22, 27, 33-4; 14:44-5
- See also* Canadian Chemical Producers' Association; Dow Chemical of Canada, Limited; Health, safety and fairness regulations

Children

- Clothing, size standards, 7:29-30
- See also* Advertising

Cigarette lighters, disposable, safety standards, 7:29, 41-2; 9:81-2

Clare, Mr. H. (Secretary-Treasurer, Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment)
Regulatory reform, 24:37-62

Cleland, Mr. Michael (Director, Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden)
Regulatory reform, 15:4-30

Cohen, Mr. M. (Private citizen)
References, *see* Environmental Contaminants Act;
Regulations—Formulation
Regulatory reform, 25:4-27

Combines Investigation Act, *see* Soft drink industry—Franchise system

Committee

Advertising, Ms., 1:7, agreed to; 12:4, agreed to
Briefing materials, preparation, M., 1:6, agreed to
Budget, preparation, M., 1:7, agreed to
Digest, format, M., 1:8, agreed to
Media relations consultant, hiring, M., 1:7, agreed to
Media relations consultant, hiring, M. (Mr. Berger), 12:4, agreed to
Non-partisan, 5:56; 8:9
Order of reference, extending, 16:35, 45-6, 53-4; 22:29
Paperburden, including, 7:66, 77

Report

Chairman inspecting for format, etc., M., 27:7, agreed to
Draft, Chairman preparing, M., 27:6, agreed to
Special edition, circulation, M., 27:5, agreed to

Role, function, etc., 1:15, 20; 4:48; 9:13

Sound system, equipment trouble, 12:38

Staff

Additional, hiring, M., 1:7, agreed to
Consultants, hiring, Ms., 1:6, agreed to
Consultants, hiring, M. (Mr. Anguish), 1:8-9, agreed to
Expert, hiring, M. (Mr. Anguish), 1:9, agreed to
Office space, Clerk negotiating for, M. (Mr. MacLellan), 1:6, agreed to

Travel, M., 1:7, agreed to

Travel, M. (Mr. Anguish), 1:8, agreed to

Travel

Canberra, Australia, conference on regulatory reform, 1:7
Agenda, Cook investigating, M., 1:8, agreed to
Ms., 1:7, agreed to; 18:54, agreed to
Toronto, Regulatory World Conference, M. (Mr. Deniger), 27:5-6, negatived

Treasury Board co-operation, 1:15

Committee of Senior Officials (COSO), *see* Regulatory agencies—Officers, Evaluating

Committees, Parliamentary

Chairmen, appointing for life of Parliament, 8:11
Effectiveness, 8:8-10, 20-1; 17:22; 18:33; 21:6-8, 31, 34-5
Non-partisan, relaxing party discipline, etc., 8:8-10, 31; 21:31-4, 37-8

Regulatory agencies appearing, questions asked, etc., 26:13-6

Size, reducing, 8:9-12, 30-1, 34; 21:6

Staff, expert

And research facilities, pooling, 21:23-4
Government programs, etc., investigating, 8:56-7; 10:66
Hiring, 21:6; 24:26

United States comparison, 8:30-1

See also Estimates; Government departments—Program evaluation;
Regulations—Review; Regulatory agencies—Accountability—Policies

Communications Department

Complaints received, 6:133-5

Comprehensive auditing, 6:114, 119-24

Hearings, intervenors, funding, 6:128

Information booklets, 6:100-1

Legislation administered, 6:117

Mandate, etc., 6:97

Policies, government directives, 6:105-6, 111, 137

Program evaluations, 6:114-23

Public interest groups, list, 6:127-8

Radio spectrum management, 6:97-100; 10:56, 60-1, 74-5

Regulations, 6:99, 112-8, 122, 125-30, 133

Structure, 6:98

Telecommunications and broadcasting undertakings, management, 6:97, 102-3

See also Broadcasting industry; Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Telesat Canada

Communications/telecommunications

Industry

Competition, encouraging, 19:6, 26; 20:5, 12, 16

Competitive services, "burden test", 12:42

Deregulating, 12:39-40, 44-7; 18:37

Economic Council studying, 12:35-6, 41

Government relationship, conflicting policies affecting, 12:17-9, 60

Monopoly situations, court cases, 18:52

Regulated/unregulated sectors, competition, etc., 12:22-3, 51-2; 17:44-5; 20:5, 12, 16, 22-6

Regulation, degree, industrial crossover effects, 18:44

Regulatory burden, 12:37

Regulatory reform, 19:6

Related industries, TCTS monitoring, 12:19

Jurisdiction, federal/provincial duplication, overlap, etc., 12:30-1; 18:47, 51

Legislation, introducing, 6:102; 12:49-50; 18:50; 22:20

Market, CNCP Telecommunications share, 19:5-6

Northern Canada, 12:35

Paging receivers, remote control devices, etc., 6:101, 116; 20:12, 24

Policy, 9:50; 12:25; 17:47-56

Progress, technological, regulatory time lag effects, 19:7-10, 15-6

System interconnections, policy, 19:44-5

See also Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Communications Department

Comptroller General, *see* Regulatory process—Evaluation

Comptroller General Office

Establishment, 8:61

Program evaluation branch, staff, etc., 1:68-9

Program evaluation of, conducting, 1:78

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Conboy, Mr. A.R. (Director General, Current Policy Advice, Transport Department)
Regulatory reform, 4:4-13, 16-22, 25-9

Conflict of interest, *see* Regulatory agencies—Officers—Staff

Constitution, amending, patriating, etc.

Charter of rights, entrenching, 18:25

Interprovincial trade, free, entrenching, 6:90-1

Consumer and Corporate Affairs Department

Budget, 16:34

Legislation administered, "sunset" provisions, 5:33-4

Program evaluation, performance measurement, etc., 5:23-9, 32

Public interest groups, funding, 5:45-6

Regulated bodies relationship, "captive", etc., 5:23

Consumer and Corporate Affairs Department—Cont.

- Regulations, 5:9-12, 17-23, 33, 38-43
- Regulatory activities, costs, 5:38
- Regulatory agencies under, 5:48
- Regulatory reform, 27A:1-17
- See also Canadian Advertising Advisory Board;
- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Consumer credit

- Legislation, provincial, standardizing, 11:43-4
- Rating records, disclosure, 9:36

Consumer Packaging and Labelling Act, 8:37-8, 68-9; 11:6-7**Consumer protection**

- Consumers' Association position, "fail safe society", 11:37-8
- Government involvement, increase, not required, 9:5-6
- Mattresses, flammability regulations, socio-economic impact analysis, 5:9-13
- Soft drink bottles, 1.5 litre exploding, banning, 7:36-7, 41; 8:78; 9:78; 10:9, 12; 11:11, 15, 24, 33-40, 47
- Socio-economic impact analysis, 1:26; 5:9-13; 11:27-33
- Spokesmen, etc., 8:95-6
- See also Banks and banking

Consumers' Association of Canada

- British Columbia branch, funding, use of members' constituency offices, etc., 20:50-4
- Effectiveness, 11:16; 19:84-5
- Funding, 9:35; 24:23-6
- Government assistance, 11:19
- Public interest, representing, 9:37, 44-5; 19:91
- Regulated industries program, 9:5, 12, 35-6
- Regulatory reform involvement, 9:6, 24-5
- See also Consumer protection; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Soft drink industry

Cook, Mr. Chuck (PC—North Vancouver-Burnaby)

- Air transport, 23:15
- Bell Canada, 18:41
- Broadcasting, 6:103-4; 17:59
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 3:24, 37; 6:103, 111-2; 18:40-2, 47; 21:7, 13; 23:14
- Committee, order of reference, 7:66
- Committees, Parliamentary, 21:7, 23
- Communications Department, 6:102-4, 122-6
- Consumer and Corporate Affairs Department, 5:22-3, 38-42
- Election as Vice Chairman, 1:7
- Energy Board, 5:57-8, 62-4, 80-6, 94, 97, 137-40
- Energy, Mines and Resources Department, 5:122-9, 140
- Government information, 7:69-70
- Health, safety and fairness regulations, 7:90; 23:7
- Legislation, 5:56, 123-4, 128-9; 18:28
- National Farm Products Marketing Council, 6:66, 71, 79-81
- Ontario, 16:109-12
- Paperburden, 7:66-8, 76
- Point of order, publications, authorizing Clerk to purchase, M., 1:4
- Point of order, translators on strike, 6:98
- Public interest advocate, establishing, 16:58-9
- Public interest groups, 13:29; 16:57-9; 17:18-21; 18:15-6; 21:28
- Radio, AM dial positions, kilohertz spacing, 6:104
- Regulations
 - Definition, extending, 18:17
 - Departmental duplication, overlap, etc., 4:25; 15:24
 - Federal/provincial, 5:39, 43-4; 6:131
 - Formulation and approval, process, 23:19
 - Major new, 5:22; 6:125; 7:76; 16:11-3, 21; 17:16-8; 18:12-5; 23:7-11
 - Number, 23:6, 13

Cook, Mr. Chuck—Cont.

- Regulations—Cont.
 - Promulgated without legislative basis, 17:25
 - Review, 5:128; 15:24-5; 16:153; 18:14-5; 21:7; 23:7-13
 - Scrutiny before promulgation, 16:136
 - Unused, 6:124-5; 16:135; 18:16
- Regulatory agencies
 - Accountability, 21:21
 - Decisions, 17:40, 54; 21:8-9, 15-6
 - Hearings, 4:26-7; 16:65; 21:8
 - Officers, 3:25-8, 33; 4:40-1; 5:69-70; 6:79-82; 16:77, 134-5; 17:19-21; 18:17; 21:39-40
 - Policies, 17:54-6; 21:7, 13-4, 38; 23:14-5
- Regulatory process
 - Alternatives, 17:26-7; 18:13
 - Approval, 6:131-2; 13:29-30
 - Jurisdiction, overlapping, 18:24
 - Ministerial discretion, 21:45
 - Parliamentary control, 5:129
- Regulatory reform, 3:24-8, 33, 37-9; 4:25-7, 40-1, 48-9, 53; 5:22-3, 38-44, 57-8, 62-4, 69-70, 78-87, 94, 97-9, 122-9, 136-40; 6:66-7, 71, 79-84, 98, 102-6, 111-2, 116, 121-6, 131-4; 7:66-70, 76, 90-2; 13:29-30; 15:23-5; 16:11-4, 21, 39-40, 50, 57-9, 62, 65, 77, 104, 109-12, 134-6, 140, 152-3; 17:16-21, 25-7, 40, 53-9; 18:12-7, 24, 28, 41-2, 47; 21:7-9, 13-6, 21-8, 38-40; 22:15-7; 23:7-15, 19
- Satellites, earth stations, 6:102
- Standards, full consensus, 16:39-40
- Telephones, terminal devices, attaching, 17:55; 18:41
- Transport Commission, 4:49, 53; 21:7
- Transport Department, 4:25-7, 48-9

Cornwall, Mr. George M. (Acting Director General, Policy Planning and Assessment, Environmental Protection Service, Environment Department)

- Regulatory reform, 6:22, 29, 41, 47

Corporations and Labour Unions Returns Act (CALURA), reporting threshold, raising, 7:65, 75-6**Crane, Mr. Brian A. (Gowling & Henderson, Ottawa; Law Reform Commission)**

- Regulatory reform, 21:5-7, 14, 26-30, 39-42, 45-7

Credit, see Advertising; Consumer credit**Crosby, Mr. Howard (PC—Halifax West)**

- Acid rain, 14:34
- Air transport, 9:13; 16:141-2; 18:31-2; 19:93-4, 100
- Banks and banking, 19:31, 37, 88
- Bell Canada, 18:38-9; 20:5
- Broadcasting industry, 10:55-7
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 9:54-6; 10:57-8; 18:44-6
- Chemical industry, 14:28-30
- Committee, order of reference, 22:29
- Communications/telecommunications, 12:17-9; 18:44; 19:7-10
- Consumer credit, 9:36; 10:12
- Consumers' Association of Canada, 9:24, 35-6; 19:91
- Dow Chemical of Canada, Limited, 13:6
- Economic conditions, free enterprise, 10:11
- Food, price increases, 9:76
- Health, safety and fairness regulations, socio-economic impact analysis, 22:38
- House of Commons, photocopy machines, 18:53
- Inspector General of Banks, 19:31
- Lawyers, self-regulation, 10:33-4
- Legislation, 14:31-2; 18:27-8; 19:76
- Oil and oil products, 17:11; 18:11, 28
- Ontario, 16:112-5, 121

Crosby, Mr. Howard—Cont.

Paperburden and deregulation, 15:12-4

Parliament, public image, 19:65

Points of order

Minutes and evidence, transcripts, availability, 18:8-9

Printing, statement by Ont. cabinet minister Alan Pope, 16:125

Questioning of witnesses, time limits, 16:5

Witnesses, representing only part of organization's interests, 9:35-6

Public Interest Advocacy Centre, 16:72, 76

Public interest advocate, establishing, 12:15-6; 16:144-5

Public interest groups, 19:12-3; 20:31-2

Regulations

Complexity, 19:78

Consolidations, availability, 16:143

Economic, 10:11; 12:14

Federal/provincial, 19:36-7; 20:7-8

Major new, 9:78-9; 10:9-10; 14:30; 16:22-6; 17:10-1; 18:9-10, 22; 19:35, 66; 20:8

Proprietary, 10:7

Review, 15:14-5; 16:22-6, 55; 17:10; 18:11

Social, 12:14

Scrutiny before promulgation, 9:77-8, 86; 10:67; 15:16; 16:145, 151-2, 155; 17:8-9; 18:9-10, 23, 45; 19:33-4, 66, 72; 20:6-7; 22:30-4

Subordinate legislation, etc., 16:54-5, 140, 152; 22:28-9

Unused, etc., 16:144; 19:68, 72

Regulatory agencies

Accountability, 12:46

Decisions, 10:57-9, 66; 12:45; 16:142-3; 18:32, 47; 19:11, 21; 20:10, 21-3

Enabling statutes, etc., 14:30

Establishment, 9:20

Hearings, 9:28; 12:15-7; 16:56-7; 19:88-90, 100; 20:9

Inspectors, 13:37-9

Officers, 9:21-3; 10:13-6; 16:143

Policies, 19:10

Regulatory process, 10:27-8

Accessibility, 19:93

Appeal procedure, lack, 13:7-10; 14:31-2; 18:11

Approval, 13:37-8

Burden, minimizing, 10:8-9; 15:12; 16:22, 54; 17:7; 18:7-8, 44; 19:33, 65-6, 87; 20:5, 31; 22:28-30

Continued for its own sake, 12:44

Costs, 9:24; 10:27, 32-3; 16:22, 27, 35, 144, 147; 18:8; 19:65, 69

Judicialization, 16:141-2; 19:92-4

Nature, 12:45

Over-regulation, 13:38-9

Parliamentary control, 13:6-7; 16:144; 17:8, 45-6

Public participation, 19:12, 88-9; 20:8

Public trust, 9:20, 24

Regulatory reform, 9:20-8, 35-6, 44-5, 52-6, 62-3, 67, 75-9, 86;

10:7-16, 27-9, 32-4, 41-2, 55-9, 66-7; 12:13-9, 43-6; 13:6-10,

36-40; 14:28-34; 15:11-6; 16:5, 22-7, 35, 54-7, 68, 72, 76-7,

112-5, 121, 125, 140-7, 151-2, 155; 17:7-12; 18:7-12, 21-3, 27-8,

31-2, 38-9, 44-7, 53-4; 19:7-13, 21-2, 30-8, 64-9, 72-3, 76-8,

87-94, 100; 20:5-10, 21-3, 31-2; 22:14, 27-34, 37-8

Retail industry, 9:76-7

Satellites, 12:43-4

Telesat Canada, 12:43-4

Television, cable TV systems, 9:52-3, 62-3; 19:72-3

Toronto, island airport, 19:21, 91

Transport Commission, 10:42

Transportation industry, 16:141

Crown corporations, *see* Government departments—Program evaluation

Curtis, Mr. J. (Co-ordinator of Regulatory Reforms, Treasury Board)
Regulatory reform, 1:45, 48-51

Customs Act, import shipments, reporting threshold, raising, 7:65, 75

Cyr, Mr. J.V.R. (Executive Vice President, Administration, Bell Canada)

Regulatory reform, 20:4-27

Dairy products industry, deregulating, 24:10-1

Dangerous goods, *see* Hazardous products

Data banks, *see* Government departments; Paperburden—Reducing

Davidson, Mr. Roy (Senior Deputy Director, Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs Department)

Regulatory reform, 5:25-6, 37, 46

D'Avignon report, recommendations, Treasury Board studying, 1:10

Delage, Mrs. Niquette (Vice Chairman, Regulated Industries Policy Board, Consumers' Association of Canada)

Regulatory reform, 19:84-7, 94-5, 99-105

de Mercado, Mr. J. (Director General, Telecommunication Regulatory Service, Communications Department)

Regulatory reform, 6:104-5, 110, 113-24, 127-36

Deniger, Mr. Pierre (L—Laprairie; Parliamentary Secretary to Minister of State for Multiculturalism)

Bank Act, 8:28; 19:29

Bell Canada, 20:13-4

British Columbia Telephone, 20:43-6

Broadcasting, 10:67-8

Canadian Food Processors Association, 8:67, 78-9

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 9:49-51; 10:61-2; 12:20-1; 16:131; 19:13-5, 22-4

Chemical industry, 13:27

Committee, travel, Regulatory World Conference, Toronto, M., 27:5

Communications/telecommunications, 9:50; 12:22-3; 17:54; 19:15-6; 20:12

Government, management, improving, 8:36

Health, safety and fairness regulations, 12:21-2

Legislation, 8:27-8, 41, 76; 9:73-4; 16:41; 19:29, 59, 62-4; 20:14

Members, 8:29; 17:21-2; 19:58

Ontario, 16:115-8

Patent Act, 8:29

Points of order

Election of Chairman, M., 1:4

Election of Vice Chairman, M., 1:4

Election of Vice Chairmen, M., 1:7

Quorum, meeting and printing evidence without, M., 1:4

Report to House, draft recommendations, adopting, Ms., 27:4-7

Witnesses, expenses, Committee paying, M., 1:4

Public Interest Advocacy Centre, 20:42

Public interest advocate, establishing, 19:13

Public interest groups, 16:40, 60-1; 20:42-3, 47

Regulations

Complexity, 19:76-8

Federal/provincial, 10:63

Increasing, 16:119; 19:59

Major new, 9:72-3; 16:40, 43; 19:30, 61, 103; 20:13

Review, 8:41; 12:23-4; 13:25-6; 16:42, 132; 17:22-3; 19:58, 63, 77

Scrutiny before promulgation, 9:74-5; 19:77

Unused, etc., 12:24

Regulatory agencies

Decisions, 9:49; 10:47-50; 13:24-5; 16:42, 72-6, 152; 17:24, 51; 19:22-5; 20:12-5, 37

Hearings, 12:21; 13:27-8; 16:73-4; 19:22, 96-9; 20:42

Deniger, Mr. Pierre—Cont.Regulatory agencies—*Cont.*

Officers, 16:133; 17:25; 20:15

Policies, 10:47; 17:23, 53, 60; 19:14-5; 20:11

Procedural standards, minimum, 19:96-9

Staff, 16:76

Regulatory process

Alternatives, 19:59, 62

Burden, minimizing, 16:41

Costs, 16:40

Human rights, 20:11-2

Over-regulation, 19:81-2

Regulatory reform, 8:27-9, 36, 41-4, 67-8, 76-9; 9:49-51, 72-5;

10:47-50, 61-3, 67-8, 72; 12:20-3; 13:24-8; 16:40-3, 72-6, 115-20,

131-3; 152; 17:21-5, 51-3, 58-61; 19:13-6, 22-5, 29-30, 57-64,

76-8, 81-2, 96-9, 104; 20:11-5, 37-47

Shipping Conferences Exemption Act, 8:28

Transport Commission, 10:47-8; 16:75, 131-2; 17:52

Desjardins, Mrs. A. (Director, Advisory and Research Services,

Justice Department)

Regulatory reform, 23:14-7, 23-4

Dick, Mr. D. (Vice President, Canadian Soft Drink Association)

Regulatory reform, 11:28, 35, 46

Discrimination, *see* Sexual discrimination**Divisions, recorded**, Committee, travel, Regulatory World

Conference, Toronto, M. (Mr. Deniger), negated, 27:5-6

Dominion Stores, *see* Legislation—Provincial**Douglas, Mr. J.H.** (Manager, Hydrocarbon Resources, Eastern

Canada, Dow Chemical of Canada, Limited)

Regulatory reform, 13:11-6

Douville, Mr. J. (Senior Vice President, Chambre de Commerce de Montréal)

Regulatory reform, 19:83

Dow Chemical of Canada, Limited (Sarnia, Ont.)

Operations, regulations duplicating existing control methods, 13:15-6

Paperburden Office relationship, 13:11

Regulation, degree, 13:6

Regulations, introduced without warning, 13:24

Regulatory costs, 13:12-5; 16:94

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Dowsett, Mr. R.** (President, Crown Life Insurance Company;

Member, Business Committee on Regulatory Reform)

Regulatory reform, 16:12-5, 18-21, 24, 32-3, 36-40, 43-6

Drugs and pharmaceuticals industry

Product recalls, etc., 24:15-6

Regulatory process, alternatives, self-regulation, etc., 24:12-5

See also Health and Welfare Department**Duncan, Mr. G.** (Director, Executive Committee, Public Interest Advocacy Centre)

Regulatory reform, 16:47, 52-78

Dunnett, Mr. E. (SEIA, Agriculture Department)

Regulatory reform, 7:80-95

Dymond, Mr. Desmond (Director, Canadian Standards Association)

Regulatory reform, 22:41-3, 46-57, 62-7

Eady, Ms. Mary (National Representative, Women's Bureau, Canadian Labour Congress)

Regulatory reform, 22:16-9, 31-2

Eberlee, Mr. T. (Deputy Minister, Labour Department)

Regulatory reform, 3:55-105

Economic conditions, free enterprise, 10:11**Economic Council**, *see*

Communications/telecommunications—Industry;

Regulations—Major new, Advance notice; Regulatory

process—Costs, Compliance; Transport Commission—Decisions

Economic Development Ministry

Role, function, etc., 7:73-4

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Edge, Mr. C.G.** (Acting Chairman, National Energy Board)

Regulatory reform, 5:49-99

E.F. Walter Ltd., 16:26-7, 30**Eggs**

Marketing, control, effects, 6:94-5

Price, updating formula, 6:94

Production, surplus disposal, 6:92-3

See also Canadian Egg Marketing Agency**Electricity**, export power lines, certificating, 5:51-2**Electricity and gas meter inspection regulations**, privatizing, 5:35**Elevating devices regulations**, 3:56, 86**Employment centres**, assistance to unemployed, courses, pamphlets, availability, etc., 7:21**Enemark, Mr. Tex** (Western Manager, MacLean-Hunter Limited; former deputy minister of Deregulation, British Columbia Government)

Regulatory reform, 8:22-58

Energy Board

Administration, 5:88-9

Decisions

Criteria, government policy statement effect, 5:53-8

Information, adequacy, 5:70-2

Provinces, consulting, 5:67-9

Publicizing, 5:89-90

Reasons, written, 5:77-9

Decisions, appeals and reviews, governor in council, 5:90-6, 138-9

Decisions, appeals and reviews, judicial, 5:91-3

Enabling statutes, broad mandate, etc., 5:53

Energy, Mines and Resources Department relationship, 5:137-40

Hearings, 5:50, 64, 73-83, 97, 137-9

Officers, 5:65-9, 99

Policies, 5:54-8

Program evaluation, performance measurement, etc., 5:89

Regulated bodies, relationship, "captive", etc., 5:72-3

Regulations, 5:50-3, 83-8, 97

Reporting by companies, requirements, 5:90

Research, 5:61

Role, policy advisory function, decrease, 5:59-63

Staff, departments providing, 5:63

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Energy conservation**

Education programs, energuide, 5:33-4

See also Agriculture Department—Regulations; Oil and Gas

Production and Conservation Act

Energy, Mines and Resources Department

Annual report, 5:129

Data, source, 5:61-2

National atlas program, 5:130

Energy, Mines and Resources Department—Cont.

- Paperburden Office, co-operation, 5:101-2
- Program evaluation, performance measurement, etc., 5:129-36
- Regulations, 5:106-14, 122-8, 131, 140, 145
- Regulatory reform, 5:101
- Role, function, etc., 5:100-1
- Statutes administered, 5:104-6

England, Mr. L. (Senior Legal Adviser, Privy Council Office)

- Regulatory reform, 23:11-3, 17-22, 25

Environment

- Protection, 6:7; 25:16-7
- See also National Advisory Council on Environmental Quality;
- Pollution control; Red and Souris Rivers

Environment Department

- Environmental assessment and review process, 6:44-5; 25:23-4
- Information services directorate, 6:33-4
- Priority substance lists, 6:41
- Program evaluation, performance measurement, etc., 6:52-9
- Regulated bodies, relationship, "captive", etc., 6:6-7, 31
- Regulations, 6:6-13, 16, 20, 23, 26-53, 58-9
- Regulatory reform, 6:34; 6A:1-16
- Solutions, seeking for non-problems, 24:53
- Staff, scientific, technical papers, availability, access to information legislation effects, 6:54-5
- See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Environmental Contaminants Act, 24:7; 25:16

- Objection to regulatory requirement, Cohen review board, 6:32; 25:25

Estimates

- Committees studying, significant questions never asked, 24:24-7
- Form and content, revision, 5 pilot projects, etc., 1:85-6
- Study, lack, 21:36-7
- See also Government departments—Program evaluation;
- Regulatory process—Parliamentary control

Exhibits, 5:3; 8:3; 9:3-4; 10:3; 11:3; 13:3; 14:3; 15:3; 16:3; 18:3; 19:3-4; 20:3; 21:3; 22:3; 23:3; 24:4-5**Exports**

- Standards, foreign, meeting, 22:40
- See also Agricultural products; Fruits and vegetables

Farm Improvement Loans Act, "sunset" provisions, 2:29**Farrel, Mr. James (Chairman, Legislation Committee, Retail Council of Canada)**

- Regulatory reform, 9:74-7, 84-6

Federal-provincial relations, works for general advantage of Canada, federal declaratory power, limiting, 3:58-9**Feeney, Mr. G.J. (Vice President, Branch and Processing Operations, Royal Bank of Canada)**

- Regulatory reform, 19:44-5

Fenson, Mr. R.M. (Assistant Vice President, Regulatory Matters, Bell Canada)

- Regulatory reform, 20:14

Finkelman, Mr. J. (Founder and Administrator, Study Group on Administrative Tribunals)

- Regulatory reform, 26:8-10, 14-6, 19, 22-5, 30-5

Fisheries Improvement Loans Act, "sunset" provisions, 2:30**Fluorocarbon aerosols, banning, socio-economic impact analysis, 1:25; 6:8, 11-5****Food**

- Grading, uniform system, establishing, 2:10
- Ketchup, salad dressing, etc., 8:87-9
- Pickles, container sizes, multiplicity, 8:92-3
- Prices, increases caused by marketing boards, government assuming responsibility, 9:76
- Standards, eliminating duplication, 2:9, 44

Food and Drugs Act, administration, 24:7-9**Food processing industry**

- Regulation, degree, 8:59
- See also Canadian Food Processors Association

Foreign Investment Review Agency (FIRA), 25:15**Foss, Mr. J. (Member, Canadian Advertising Advisory Board)**

- Regulatory reform, 26A:11-2, 18-29

Fournier, Mr. J.T. (Senior Assistant Deputy Minister (Policy), Communications Department)

- Regulatory reform, 6:96-115, 118-37

Fraser, Mr. R.C. (Chief, Socio-Economic Programs, Environmental Protection Service, Environment Department)

- Regulatory reform, 6:12-7

Freedom of information, see Access to information**French, Mr. Guy (President, American Can of Canada; Member, Business Committee on Regulatory Reform)**

- Regulatory reform, 16:5-16, 23, 26-46

Fruits and vegetables, exports, trade deficit, etc., 2:5**Fulton, Mr. J. (Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board)**

- Regulatory reform, 1:45-6, 53

Garrison diversion project, see Red and Souris Rivers**Gas pipelines, Quebec and the Maritimes, Q and M Pipelines Limited and TransCanada Pipelines Ltd. constructing, 5:68-9****Gasoline, 6:11-4; 9:84****Gold mining, gold roasting plant arsenic emission standards, 1:25-6; 5:102; 6:8-15; 7:37; 14:7****Goodwin, Mr. D. (Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch, Comptroller General Office)**

- Regulatory reform, 1:54-91

Gordon, Mr. A. (Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario)

- References, see Regulatory reform—Co-ordinator
- Regulatory reform, 16:79-124

Government

- Accounting methods, switching from cash to accrual method, 8:36
- Credibility, 6:29; 8:57
- Effectiveness, increasing, 8:6, 23
- Management, improving, incentive awards, etc., 8:35-6, 42, 49, 58
- Parliamentary system, changes, 8:8
- Policies, formation, members participating, 1:11
- Public confidence in, 8:5-6, 10-1

Government contracts, purchases, etc., companies awarded, affirmative action programs, 17:12-3

Government departments, boards, agencies and commissions

Administration, ministerial responsibility, etc., 21:33-6

Advertising, 16:149

Annual reports, 2:36-7; 6:63-5, 76-7; 8:62; 21:32; 24:52

See also Ontario

Business relations, co-ordination, 12:11-3

Canadian Chamber of Commerce relationship, 17:33-4

Data banks, information, clearance and review process, 7:60, 72

Forms, 7:10-2; 13:11-2; 15:26-7

Operating manuals, etc., availability, 7:1-4; 22:18

Program evaluation, performance measurement, etc., 1:55-9; 8:7, 12; 21:30; 22:35; 24:30-1

Action plans, 1:55

Committees studying, 2:14; 8:17-22

Continuing basis, 1:55

Co-operation, 1:67; 4:23-4

Cost, 1:67-8

Crown corporations, including, 1:73-5

Estimates and Public Accounts, relationship, 1:70

Exclusions, 1:66

Expenditure/regulatory programs, 1:55, 76-7

Improving, 1:90-1

"In house" capability, encouraging, 1:55-6, 64-5, 68-72; 2:12-3, 33-4; 4:23-4; 8:13-5

Independent consultants, hiring, 2:33-4

Methodology, 1:62-5; 2:34-5

Number given particular program, limiting, 2:30-1

Objective standards, 8:54-5

Origins, 1:89-90

Resource allocation, effects, 2:33; 3:88; 5:136

Responsibility, assigning to deputy minister, 1:55, 64, 78

Results, availability, etc., 1:71-2, 75-6, 83-7; 2:22, 32-5; 4:24; 7:78-9

Subordinate legislation, including, 1:65

Time required to implement, 1:66-7

Timetable, 3 to 5 year cycle, 1:62-4; 2:24; 8:16; 17:31-3

United States comparison, Kemball remarks, 8:12-4

See also Cattle and particular department, board, agency or commission

Programs, new, paperburden impact statement, 7:60, 76

Public access, improving, 7:5-8, 19-22; 8:54; 15:29

See also Nova Scotia; Ontario

Service to public, 7:4-5, 8-19, 22-3; 7A:1-73

See also Ontario

Single-mindedness, lack of concern for other policy areas, 16:8-9

See also Canadian Food Processors Association; Canadian

Standards Association; Chemical industry; Health, safety and

fairness regulations; Regulatory agencies; Regulatory reform;

Soft drink industry

Government expenditures

Comprehensive auditing, SPICE program, etc., 6:114, 119-20

See also Communications Department

Control and management, accountability, etc.

Improvement of management practices and controls (IMPAC) program, 1:56-61, 73; 8:72

See also Regulatory process

See also Ontario

Reducing, regulatory reform effects, 1:19; 24:37-8

Government information

Necessary for formulation of good policies, 7:68-9

See also Access to information; Information Canada

Grafstein, Mr. Jerry S. (Barrister and Solicitor, Minden, Gross, Grafstein and Greenstein, Toronto)

References, *see* Regulatory process—Parliamentary control, Checks

Regulatory reform, 16:125-56

Grain elevators, explosion and fire regulations, task force study, 3:56

Grain industry, dust levels, etc., 3:56

Gregor, Mr. T.P. (Executive Director, Canadian Soft Drink Association)

Regulatory reform, 11:4-48

Groot, Mr. R. (Acting Director General, Surveys and Mapping Branch, Energy, Mines and Resources Department)

Regulatory reform, 5:130-5, 146

Gross National Product (GNP), *see* Regulatory process—Costs

Gunn, Mr. William (Chairman, Government Relations Committee, Canadian Food Processors Association)

Regulatory reform, 8:59-96

Gupta, Mr. K.G. (Acting Chief, Development Division, Product Safety Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)

Regulatory reform, 11:32, 47

Guthrie, Mr. W. (Program Consultant, Occupational Safety and Health Branch, Labour Department)

Regulatory reform, 3:61-4, 70, 85-7, 99

Harkin, Mr. D.L. (Director, Program Co-ordination, Food Production and Inspection Branch, Agriculture Department)

Regulatory reform, 2:4-39, 43-55; 7:80, 83-5, 88-94

Hay, Mr. James M. (President and Chief Executive Officer, Dow Chemical of Canada Limited)

Regulatory reform, 13:4-40

Hazardous products

Information, health protection branch allegedly concealing, 24:27-8

Packaging, standards, 7:29, 45

Transportation, regulations, 4:8, 16-8; 5:119; 14:23-6; 16:119-20; 22:42

See also Transportation of Dangerous Goods Act

Hazardous Products Act, 9:82; 11:46-8; 24:7

Health and Welfare Department

Health protection branch

Advisory committees, members, travel and living expenses, 24:25-6

Drug industry relationship, consultation, etc., 24:9

Information letters, 24:7

See also Soft drink industry—Regulations

Public, communication with, involvement of members, 24:24-5

Regulations, 24:9-12, 20

Responsibilities, role, etc., 24:6-7

Statutes administered, 24:7

See also Hazardous products

Program evaluation, performance measurement, etc., 24:30-3

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Soft drink industry—Regulation

Health, safety and fairness regulations, socio-economic impact

analysis program, 1:14-8; 5:102; 10:25; 11:27, 35; 13:22; 15:29;

16:15-6, 64-6, 98; 17:27; 18:10-1, 24; 21:28; 22:35, 38, 61; 23:7

Alternatives, 11:36

Assistance to departments, Treasury Board technical advisory group providing, 5:12; 6:16-7; 7:92-3

Basis, cabinet policy decision, 1:37

Benefits, 5:13

Health, safety and fairness regulations,....—Cont.

- By-passed by departments, loopholes, etc., 1:35, 40-1; 17:28
- Changes, delaying, 1:30-1; 2:53-4; 4:17; 5:10-1, 109-10, 117; 7:82, 86, 92
- Chemical industry involvement, 14:6, 13-4
- Confidentiality, maintaining, 14:5-6, 36-44, 48
- Contracting out, 1:30; 5:12; 17:29-30; 18:55-6
- Departments' positions, 1:26-7; 2:12; 3:76-7; 7:94-5
- Difficulties, costs more easily measured than benefits, 5:13, 16-7; 6:8-9; 8:61; 9:39; 22:35-6
- Alternatives, measuring cost/effectiveness, etc., 14:7-10, 14-22; 17:28-9
- Economic and rate setting matters, extending to, 1:24, 31-2, 42-5; 3:67-8; 4:16-7; 5:9-11, 102, 106, 111-2; 6:13-4, 112; 7:82, 88; 12:21-2; 14:10-1; 15:30; 17:28; 18:6, 19; 21:29
- Emergency by-pass procedure, analysis after promulgation, etc., 1:48-9; 5:116; 7:90; 8:78; 11:27-8, 36; 14:22-8
- Expertise, availability, 1:47-8, 3:67-8
- Factors, cost/benefit, cost/effectiveness, risk/benefit, etc., 1:38-9; 3:60-1, 73; 7:88-91; 9:39; 10:10-1, 26; 11:39; 15:7
- Guidelines, *Administrative policy manual*, chapter 490, 1:26-8, 42; 5:14; 6:11
- House studying, 2:13, 36
- Implementation, human and financial resources involved, 1:30, 49-50; 4:17
- Interest groups, consulting, 1:44-5
- Issues involved, communication with public/methodology and internal discipline, 6:17-20
- Language, simplifying, 1 version for experts and 1 for general public, 6:11-2, 18-9
- Major/minor, threshold limit of \$10 million, 1:45-6; 3:67-71; 4:16; 5:9-14, 107-8, 114, 119-20; 6:15; 10:42-3; 11:35; 18:18
- Abolishing, making requirement universal regardless of cost, 6:22-3, 26
- Cost data, making public, 6:15-6
- Lowering to \$5 million, 6:21-2; 7:87; 11:35-6; 14:11; 16:20-1; 21:29
- Methodologies and assumptions, uniformity, 1:14-8
- Methodologies, third party monitoring, 1:28
- Number completed, U.S. comparison, 1:41
- Number in progress, 1:48
- Objectivity, ensuring, using non-departmental staff, etc., 14:5, 11-2
- Policy directives, integrating, 1:30
- Problems, 1:31
- Responsibility centres, departments establishing, 1:29-30
- Responsibility, removing from departments and giving to central agency, 6:20-1; 24:42-3
- Results, availability to members, 1:35-6; 3:71-3
- Treasury Board evaluation, 1:23-5, 39-40; 7:92-3; 15:11
- Consumer and labour groups, survey responses, etc., 1:33-4, 39, 47; 3:75; 9:37-8
- Permanency, 1:36-7
- United States groups, consultation with, 1:34-5
- See also* Consumer protection; Fluorocarbon aerosols; Industrial safety and health; Uranium mining regulations

Heenan, Mr. Terry (President, TransCanada Telephone System)
Regulatory reform, 12:5-31

Hind-Smith, Mr. Michael (President, Canadian Cable Television Association)
Regulatory reform, 9:45-69

Hiscocks, Mr. Geoff (Director, Consumer Research and Evaluation Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)
Regulatory reform, 5:10-6

Hogg, Mr. W. (Manager, Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment)
Regulatory reform, 24:44-51, 56-62

Horner, Mr. R.B. (Member, National Energy Board)
Regulatory reform, 5:51-2, 56-7, 60-2, 66, 70, 76-98

Houper, Mrs. Aline (Member, Chambre de Commerce de la province de Québec)
Regulatory reform, 19:69-70, 81

House of Commons
Non-confidence votes, 8:31
Party discipline, relaxing, *see* Committees, Parliamentary
Photocopy machines, purchasing, 18:53

Housing, insulation standards, CHIP program, 7:35-40, 43-4; 8:41

Hughes, Mr. Graeme (Director, Legislation and Taxation Division, Canadian Manufacturers Association)
Regulatory reform, 18:8-12, 15-33

Human rights, *see* Regulatory process

Humane Slaughter of Food Animals Act, repealing, 2:8

Hyland, Mrs. P. (Member, Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden)
Regulatory reform, 15:14-5, 19-23, 29

Immigration Appeal Board, 26:6, 13

Imports
Canadian standards, conforming to, 8:92-3
Quotas, market oriented advisory group, establishing, 9:79-80
See also Beef; Customs Act

Improvement of Management Practices and Control (IMPAC) Program, *see* Government expenditures—Control and management; Regulatory process

Income tax, returns, simplifying, 7:62

Industrial relations, collective bargaining, parties resolving technological change matters, 3:56
See also Broadcasting industry

Industrial safety and health
Joint labour-management safety committees, establishing, 3:56
Jurisdiction, duplication, overlap, etc., 22:9-16
Regulations, 22:12-5; 22A:1-15
Workers' right to refuse work because of imminent danger, etc., 3:56, 104
See also Health, safety and fairness regulations; Labour Department—Occupational safety and health committee; Railways

Industry
Deregulation, 19:55
Social objectives, fulfilling, incentives, 19:55

Industry, Trade and Commerce Department, *see* Paperburden Office

Information Canada, 22:33

Inspector General of Banks, 19:31

International Joint Commission (IJC), *see* Chemical industry; Regulations—Imposed

Intven, Mr. Hank (General Counsel, Consumers' Association of Canada)
Regulatory reform, 9:7-16, 25-45

- Janisch, Mr. Hudson** (Chairman, Regulated Industries Policy Board, Consumers' Association of Canada; Faculty of Law, University of Toronto)
Regulatory reform, 9:5-7, 13-45; 17:36-62
- Jeffrey, Mrs. N.** (Administrative Law Section, Justice Department)
Regulatory reform, 23:22-6
- Johnston, Mr. Christopher C.** (Johnston and Bouchard, Ottawa; Law Reform Commission)
Regulatory reform, 21:7-8, 13-5, 18-21, 24-30, 40, 44-5
- Johnston, Hon. Donald J.** (L—Saint-Henri-Westmount; President of the Treasury Board)
Canada Gazette, items published in, considered as made known to public, 1:16-7
Committee, role, function, etc., 1:15, 20
Committee, Treasury Board co-operation, 1:15
Government expenditures, 1:19
Government, policies, formation, 1:11
Health, safety and fairness regulations, 1:14-8
Regulations
Interpretation guidelines, 1:18
Major new
Adjudication process, lack, 1:18
Advance notice, consultation, etc., 1:13-7
Parliament affirming or disallowing, 1:13
Subordinate legislation, 1:17
Unused, ineffective or undesirable, eliminating, 1:13, 20
Regulatory agencies, 1:13
Regulatory process
Alternatives, self-regulation, voluntary standards, etc., 1:14-6
Costs, assigning percentage of GNP, 1:19
Evaluation, Comptroller General developing policies, 1:15
Improving, 1:13
Jurisdiction, overlapping, 1:21
Means of achieving policy objectives, 1:12
Public attitude, ambivalent, 1:12, 22
Review requirement, prior and after fact, 1:13
Regulatory reform, 1:10-23
Barriers, public and private sector inertia, 1:12
Government position, 1:10-4, 21-2
Incentives for ministers and departments, 1:14-7
Need for, 1:13
Permanent activity, becoming, 1:17
Progress, Treasury Board annual report commenting, 1:16
Treasury Board responsibility, 1:11-2
- Joslin, Mr. A. Barry** (Member, Government Operations Committee, Canadian Chamber of Commerce)
Regulatory reform, 17:9-11, 15-35
- Justice Department**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Regulations—Review; Regulatory agencies—Officers, Appointing; Regulatory process
- Kane, Mr. G.** (Consultant for the Committee)
Regulatory reform, 4:39, 47-8; 5:80-2, 87-95, 98; 6:63-4, 68-70, 77-9; 8:49; 9:19, 29, 39-40, 50-4, 57; 10:31, 39-41, 50, 63-6, 69-70; 12:11-2, 49-50, 55-6, 61; 16:77-8, 123-4; 17:61; 18:53-5; 19:16-9, 43-6, 94; 20:23-6, 48, 56; 21:16-7, 25-6; 23:15-6, 23; 26:9-10, 16, 19, 23-33; 26A:12-4, 17-23
- Kean, Mr. John** (Managing Director, Canadian Standards Association)
Regulatory reform, 22:40-67
- Kemball, Mr. Peter R.** (Private citizen)
References, *see* Government departments—Program evaluation
Regulatory reform, 8:5-22
- Kunka, Ms. G.** (Director, Federal Provincial Relations, Labour Department)
Regulatory reform, 3:81-4
- Labour Department**
Occupational safety and health committee, 3:57, 62-3
Program evaluation, performance measurement, etc., 3:85-91
Regulations, 3:55-66, 70-4, 80, 95, 98-105
Regulatory activities, cost, 3:94-5
Regulatory reform, 3:62; 3A:1-10
Work conditions committee, 3:57
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Labour information bureau**, establishing, 3:92
- Labour Relations Board**, 22:20-2
- Labour unions**, members, initiation fee, 22:22-4
- Lamar, Mr. F.** (General Counsel, National Energy Board)
Regulatory reform, 5:51-2, 58, 64-7, 77-90, 93-9
- Lambert report**, recommendations, Treasury Board studying, 1:10
- Law Reform Commission**, *see* Legislation—Administrative law; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Lawrence, Mr. J.** (Vice Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)
Regulatory reform, 3:11, 15-9, 27-40, 44, 47-9
- Lawson, Miss Jane** (Legal Counsel, Royal Bank of Canada)
Regulatory reform, 19:32, 37-8
- Lawyers**
Advertising, 10:30; 19:104
Self-regulation, 10:33-4
See also Canadian Bar Association
- Legislation**
Administrative law, conferences, Study Group on Administrative Tribunals organizing, 26:5
Administrative law, Law Reform Commission studies, 21:4
Amending by order in council, 5:56
Departmental duplication, overlap, etc., 11:41-2
Drafting clearly in order to make regulations simple and understandable, 8:61-2, 80; 14:4-5, 31-3
Expiring when usefulness done, "sunset laws", etc., 1:56-7, 80-3; 2:12-4, 30-1; 3:91-2; 4:6, 32; 8:16-9, 23-4, 27, 32, 37-8, 41, 48-9, 59, 62, 71-2; 10:41; 19:29, 43-4, 49, 59; 20:14; 26:11
Alternatives, short-term measures, etc., 19:54
See also Agricultural and Rural Development Act; Agricultural Stabilization Act; Bank Act; Consumer and Corporate Affairs Department; Farm Improvement Loans Act; Fisheries Improvement Loans Act; Regulations—Major new, Advance notice—Unused; Shipping Conferences Exemption Act; Transport Department—Statutes; Wheat Board Act
Federal/provincial
Duplication, overlap, etc., 2:40-3; 11:41-6
See also Banks and banking—Legislation
Uniformity, etc., 19:27-8, 37-40
Introducing, *see* Regulatory agencies—Procedural standards; Regulatory reform
New, socio-economic impact analysis, 1:50; 2:12; 3:74-5; 4:18; 5:14-5, 114-6; 6:23-6; 7:93
Proposed, consulting interest groups, use of drafts, etc., 9:73-4; 11:8-10, 21; 19:63-4
Proposed, disclosure, 5:123-4
Provincial, paramountcy, Dominion Stores court case, 2:8-9, 39; 9:85
See also Regulations—Federal/provincial

Legislation—Cont.

Regulations, draft, accompanying, 1:50-1; 2:12-3; 3:95-6; 4:32; 5:128-9; 6:133; 8:61, 72-81; 9:72-4; 11:5; 16:41-2, 52; 17:5, 14; 18:26-9; 19:29-30, 48-9, 62-3, 74-6; 22:7; 23:21-2; 24:57; 26:8-11

Regulatory, development, government/private sector co-operation, 19:28

Regulatory, number of statutes enacted, 1970-1978, 16:7

Technical, amending, low priority, 5:34-5

Unused, ineffective or undesirable, eliminating, 8:53; 16:96

Omnibus bill, 1:13, 20, 41; 2:54; 5:103-4

8 acts, revoking, Agriculture Department recommendation to cabinet, 2:8-9, 16

See also Access to information; Communications Department; Communications/telecommunications; Consumer credit; National Farm Products Marketing Council—Enabling; Ontario; Plant breeders' rights; Regulations—Subordinate; Regulatory agencies—Policies, Government directives; Soft drink industry

Létourneau, Mr. Jean-Paul (Executive Vice President, Chambre de Commerce de la province de Québec)

Regulatory reform, 19:50-2, 58, 61-4, 67, 73-4, 77-8

Liston, Dr. A. (Director General, Drugs, Health Protection Branch, Health and Welfare Department)

Regulatory reform, 24:14-5

MacAllan, Mr. D.H. (Chairman, Government Operations Committee, Canadian Chamber of Commerce)

Regulatory reform, 17:4-15, 18-21, 26-36

MacLean-Hunter Limited, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

MacLellan, Mr. Russell (L—Cape Breton-The Sydneys; Parliamentary Secretary to Minister of State for Mines)

Agriculture Department, 2:16-20, 38-9, 49-52

Air transport, 4:9

Canadian General Standards Board, 7:46-8

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 3:9-23, 35; 12:29

Canadian Standards Association, 22:44, 51-2

Committee, staff, office space, Clerk negotiating for, M., 1:6

Communications Department, 12:30-1

Communications/telecommunications, industry, 12:30, 35-6

Dow Chemical of Canada, Limited, 13:11-6

Economic Development Ministry, 7:73

Existing control methods, duplicating, 16:29

Government departments, 24:52

Forms, 7:11-2; 13:11

Program evaluation, performance measurement, etc., 1:62-5, 78-80; 2:31-3

Service to public, 7:11-2

Health, safety and fairness regulations, 1:16, 39-43, 47-52

Labour Department, 3:59-66, 94-5, 103-4

Legislation, 1:50-1, 80-3; 2:31-2; 3:91-2

Ontario, 16:101-4, 120-3

Paperburden, 7:70-2

Paperburden Office, 7:71-2

Point of order, printing, minutes and evidence, M., 1:4

Regulations

- Central delivery agency, establishing, 22:43
- Departmental duplication, overlap, etc., 2:52
- Major new, 2:17; 16:65; 24:47-51
- Review, 15:16-8; 22:36-7

Regulatory agencies

- Enabling statutes, 16:28
- Officers, 3:20-3, 29; 16:66
- Policies, 16:31

MacLellan, Mr. Russell—Cont.

Regulatory agencies—*Cont.*

Procedural standards, minimum, 3:35; 4:41; 16:68

Regulatory process

- Access to information legislation, effects, 3:42-3; 16:67-8
- Alternatives, self-regulation, etc., 24:45-6, 50-1
- Costs, 1:87; 2:37-8; 3:92-4; 4:53; 13:16, 19
- Public attitude ambivalent, 1:22

Regulatory reform, 1:15-7, 21-2, 39-43, 47-52, 62-6, 78-83, 87; 2:16-20, 29-31, 37-9, 49-52; 3:9-23, 29, 35, 42-4, 59-66, 91-5, 103-4; 4:8-14, 27, 36-43, 53; 7:11-2, 46-8, 70-3; 12:29-38; 13:11-6, 19; 15:18-21; 16:27-32, 65-8, 101-4, 120-3; 22:36-7, 41-4, 50-2, 57; 24:45-52

Standards, 22:41-3, 50-1, 57

Telesat Canada, 12:34-7

Transport Commission, 3:17; 4:36-43

Transport Department, 4:8-14, 27, 36

Uranium mining regulations, 3:59

Manitoba, *see* Oil and oil products—Industry

Marine Safety Advisory Council, 4:11, 20

Markle, Mr. G. (Director, Employment Relations and Conditions of Work Branch, Labour Department)

Regulatory reform, 3:83-4, 87-8, 92, 96

Marr, Mr. Hazen (Director, Regulatory Affairs, Technical, CNCP Telecommunications)

Regulatory reform, 19:10

Marvin, Mr. Charles A. (Law Reform Commission)

Regulatory reform, 21:9-23, 27-30, 35-6, 42-3, 47

Mather, Mr. Boris (Federal Chairman, Canadian Federation of Communications Workers, Canadian Labour Congress)

Regulatory reform, 22:19-24, 32, 37

Mattresses, *see* Consumer protection

Maynard, Mr. Bruce (Executive Director, Canadian General Standards Board)

Regulatory reform, 7:31-4, 37-54, 57

McIlroy, Mr. Harry (Director, Operations Review, Consumer and Corporate Affairs Department)

Regulatory reform, 5:27-8

McIntyre, Mr. A.J. (Policy Advisor, Corporate Planning Group, Environment Department)

Regulatory reform, 6:13, 57-9

McKerracher, Mr. K. (Member, Canadian Advertising Advisory Board)

Regulatory reform, 26A:9-10, 15-9, 22, 26-9

McKickan, Mr. A.J. (President, Retail Council of Canada)

Regulatory reform, 9:70-91

Meat, *see* Agriculture Department—Inspection services; Beef

Meat Inspection Act, amending, 2:8

Meisel, Mr. J. (Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)

References, *see* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

Regulatory reform, 3:4-9, 12-30, 33-4, 38-54

Members of Parliament

Backbenchers, 8:29

Members of Parliament—Cont.

Constituency offices, 7:7, 20, 23

See also Consumers' Association of Canada—British Columbia branch

Staff, expertise, 8:49-50

Workload, 8:11, 34; 17:21-2; 19:58-9

See also Government—Policies; Government departments; Health and Welfare Department—Health protection branch; Regulatory process

Menzies, Mrs. June (Chairperson, National Farm Products Marketing Council)

Regulatory reform, 6:60-95

Meyboom, Mr. P. (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board)

Regulatory reform, 1:23-53

Michell, Mr. A.H. (Executive Vice President, Canada Division, Royal Bank of Canada)

Regulatory reform, 19:27-43

Millar, Mr. F. (Chief, Coast Guard Legislation Development, Canadian Marine Transportation Administration, Transport Department)

Regulatory reform, 4:10-3, 19-21

Milligan, Mr. Eric (Consultant to the Committee)

Regulatory reform, 2:19; 3:72, 82, 94-5, 102-3; 4:13-4; 5:20-1, 32-3, 38, 48, 106, 115-9, 125, 131; 6:12, 15-8, 23, 27-8, 38-41, 47, 50-2, 57-60, 69, 76-7, 93-5, 108, 117-9, 130; 7:9-14, 18-9, 29, 32-3, 36-9, 51, 54-7, 60, 66, 77-84, 87, 90-4; 8:9, 14-5, 40, 48-52, 55-7, 69-73, 79-82, 85, 88-96; 9:37-9, 42-3, 57-8, 67-8, 80, 84, 88-9; 10:18; 11:8-9, 12, 16-20, 23-7, 30-7, 41, 44-7; 12:41; 14:9-10, 14-5, 19-20, 26, 37-9, 42-3, 47; 17:28-35; 18:56-8; 22:63-6; 23:12, 18-9, 25-6; 24:14-9, 25-7, 30-2, 35-6

Minden, Gross, Grafstein and Greenstein, *see*

Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Monteleone, Mr. Frank P. (Legal Advisor, Legal Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)

Regulatory reform, 5:34

Morin, Mr. Pierre (Director General, Public Affairs, Chambre de Commerce de la province de Québec)

Regulatory reform, 19:49-50, 59, 63-4, 71-5, 79, 82-3

Morrison, Dr. A. (Assistant Deputy Minister, Health Protection Branch, Health and Welfare Department)

Regulatory reform, 24:6-36

Motor vehicle regulations, U.S. regulations affecting, 4:9

Mueller, Mr. M. (Director, Economic Analysis Branch, Labour Department)

Regulatory reform, 3:67-74, 93, 104

Muldoon, Mr. Francis C. (Chairman, Law Reform Commission)

Regulatory reform, 21:4-9, 12, 16-26, 32-5, 38, 41-7

Munro, Dr. I. (Director General, Food, Health Protection Branch, Health and Welfare Department)

Regulatory reform, 24:36

Murray, Mr. G. (President, Canadian Business Equipment Manufacturers Association)

Regulatory reform, 18:35-58

Myers, Mr. R. (Head, Automotive Safety and Engineering Section, Canadian Surface Transportation Administration, Transport Department)

Regulatory reform, 4:9, 18, 21

Nadeau, Mr. G.W. (General Counsel, Canadian Transport Commission)

Regulatory reform, 4:41-6, 50

Narcotic Control Act, 24:7

National Advisory Council on Environmental Quality, 25:17-8, 24

National Energy Board, *see* Energy Board

National Farm Products Marketing Council

Activities, public awareness, 6:63-4

Complaints received, 6:89-91

Decisions, 6:68-70, 88, 93-4

Enabling legislation, amending, 6:79

Hearings, 6:66-8, 86-7

Information gathered, adequacy, 6:82-5

Mandate, broad and confusing, clarifying, etc., 6:64, 72

Membership, 50% primary producers, 6:61, 66, 81, 85

Policies, government directives, guidelines, etc., 6:65, 73, 77-8

Regulated bodies, relationship, "captive", etc., 6:66; 84-5

Regulations, 6:62-3, 71, 89

Role, supervision of marketing agencies, approval of orders and regulations, etc., 6:61-2, 70-6, 84

Signatories, 6:67, 71-6, 82-3

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

National Transportation Act, *see* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Telecommunications policy; Transport Commission—Policies

Neff, Mr. W.A. (Assistant Technical Director, Canadian Chemical Producers' Association)

Regulatory reform, 14:6-48

Neufeld, Mr. E.P. (Senior Vice President and Chief Economist, Royal Bank of Canada)

Regulatory reform, 19:34-44

Non-profit Corporations Bill (C-10), references, 19:64

Northern Canada, *see* Communications/telecommunications

Nova Scotia

Government departments, etc., public access, 15:6

Public Service (provincial), affirmative action programs, 15:21

Regulations, 15:6-8

See also Paperburden—And deregulation

Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Office for the Reduction of Paperburden, *see* Paperburden Office

Oil and gas land regulations, 5:109-10, 116-7

Oil and Gas Production and Conservation Act, drilling regulations, 5:104

Oil and oil products

Allocation regulations, 17:11-2; 18:11, 28

Industry

Manitoba proposed regulations, 24:49-50

See also Pollution control

Price increases, 5:118-9

Oliver, Mr. R. (President, Canadian Advertising Advisory Board)

Regulatory reform, 26A:5-15, 18, 22-6, 29

Ontario

Elevators, inspection regulations, 16:101

Ontario—Cont.

- Government departments (provincial)
 - Accounts payable, interest paid if not settled within 30 days, 16:107-8
 - Annual reports, regulatory activities, including, 16:120
 - Decision making, decentralized, 16:121-2
 - Management improvement project, 16:93, 103
 - Public access, improving, 16:84-6, 105-9
 - Service to public, 16:81-2, 85-7
- Government expenditures (provincial), control and management, accountability, etc., 16:116
- Government policies (provincial), economic impact analysis, 16:92, 98-9
- Legislation, 16:89, 92-3, 118
- Nursing home regulations, 16:95-6
- Paperburden, reducing, 16:103-4, 117
- Public Service (provincial), 16:86, 104-7
- Regulation, degree, 16:112-3
- Regulations, 16:113-21; 18:33-4
- Regulatory agencies, officers, 16:112
- Regulatory reform, 16:80-4, 87-91, 95-8, 101-3, 109-11, 122-3
- Sales tax, rebates, 16:115
- Trucking regulations, 16:93

Ontario, Government of, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Ontario Hydro, *see* Standards—Electrical

Order of reference, 1:3

See also Committee

Orders in Council, *see* Legislation—Amending

Organizations/individuals appearing and briefs submitted

- Agriculture Department, 2:4-55; 7:79-95
- Bell Canada, 20:4-27
- Business Committee on Regulatory Reform, 16:5-46
- CNCP Telecommunications, 19:5-26
- Canadian Advertising Advisory Board, 26A:5-29
- Canadian Association of Broadcasters, 10:56-75
- Canadian Business Equipment Manufacturers Association, 18:35-58
- Canadian Cable Television Association, 9:45-69; 9A:1-11
- Canadian Chamber of Commerce, 17:4-36
- Canadian Chemical Producers' Association, 14:4-47
- Canadian Food Processors Association, 8:59-96
- Canadian General Standards Board, 7:24-58
- Canadian Labour Congress, 22:4-39; 22A:1-15
- Canadian Manufacturers Association, 18:4-34
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 3:4-54
- Canadian Soft Drink Association, 11:4-48
- Canadian Standards Association, 22:40-67
- Chambre de Commerce de la province de Québec, 19:46-84
- Cohen, Mr. M., 25:4-27
- Communications Department, 6:96-138
- Comptroller General Office, 1:54-91
- Consumer and Corporate Affairs Department, 5:5-48; 27A:1-17
- Consumers' Association of Canada, 9:5-45; 19:84-105; 20:27-56
- Dow Chemical of Canada, Limited, 13:4-40
- Economic Development Ministry, 7:58-79
- Energy Board, 5:49-99
- Energy, Mines and Resources Department, 5:99-147
- Environment Department, 6:6-60
- Health and Welfare Department, 24:6-36
- Janisch, Mr. Hudson, 17:36-62
- Justice Department, 23:4-26
- Kemball, Mr. Peter R., 8:5-22
- Labour Department, 3:54-106; 3A:1-10

Organizations/individuals appearing and briefs...—Cont.

- Law Reform Commission, 21:4-48
- MacLean-Hunter Limited, 8:22-58
- Minden, Gross, Grafstein and Greenstein, 16:125-56
- National Farm Products Marketing Council, 6:60-96
- Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden, 15:4-30
- Ontario, Government of, 16:79-124
- Petroleum Association for Prevention of the Canadian Environment, 24:37-62
- Public Interest Advocacy Centre, 16:47-78
- Retail Council of Canada, 9:70-91
- Royal Bank of Canada, 19:27-46
- Stanbury, Dr. W.T., 10:4-44
- Study Group on Administrative Tribunals, 26:5-35; 26A:1-3
- Supply and Services Department, 7:4-58; 7A:1-73
- Telesat Canada, 12:32-62; 12A:40-62
- TransCanada Telephone System, 12:5-32; 12A:1-39
- Transport Commission, 4:29-54; 4A:15-40
- Transport Department, 4:4-29; 4A:1-14
- Treasury Board, 1:10-53

Osborn, Mr. D. (General Counsel, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)
Regulatory reform, 3:11-5, 18-9, 31-45, 50-3

Ouimet, Mrs. Lise (Executive Director, Broadcasting, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)
Regulatory reform, 3:12, 46, 50

Packaging and labelling

- Approvals, time required, 2:44-5
- Government studying, no notice to industry, 16:11
- Soft drinks, sugar type, listing, 11:11-2
- Standards, duplication, eliminating, 2:9, 39-40; 11:43
- See also* Consumer Packaging and Labelling Act; Hazardous products

Paperburden, 2:54; 4:51-2; 5:6, 22; 6:90, 135; 7:10, 18; 9:89-90; 17:33
And deregulation, N.S. task force study, 15:4-7, 12-4, 21-2, 28-9
Data collected, confidentiality, etc., 7:69-70; 8:32-3; 15:27
Duplication, overlap, etc., 7:11-2, 72-3; 8:32
Single agency processing data for multiple use, 7:72; 19:27
Effects, 7:64, 67
Government paying businesses to complete forms, 8:31-3, 51; 19:55, 79-83
Provincial, *see* Ontario
Public attitude, 7:74-5; 8:50-1; 15:8
Public servants maintaining, vested interest, 7:67-8
Records, retention by business, 7:62-3
Reducing, 15:8, 17, 25-7

- Administrative data use, 7:61
- Cost saving of \$100 million per year for business, 7:61-3, 75-7
- Data banks use, 7:65
- Mandatory surveys, reporting threshold, raising, 7:62-5, 75-6
- Treasury Board reviewing, 7:65, 72
- See also* Corporations and Labour Unions Returns Act; Customs Act
- Paperburden budget, establishing, 7:77; 8:50
- Regulatory reform, relationship, 7:65-6, 77
- Systems engineers following forms through handling process, 7:67
- United States comparison, 7:77-8; 8:50
- Voluntary/mandatory surveys, 7:61-2, 70-1
- See also* Canadian Standards Association; Committee—Order of reference; Government departments—Programs; Paperburden Office; Regulations—Major new; Small business—Government paperwork requirement

Paperburden Office

- Access, telephone hotline, etc., 7:60-1

Paperburden Office—Cont.

- Advocacy role, transfer to Industry, Trade and Commerce Department, 7:71-2
- Complaints received, 2,000 "cases" handled, etc., 7:64
- Establishment, 7:58-9; 19:73
- Mandate, etc., 7:59-60
- Recommendations, first and second sets, 7:59-61
- Usefulness, etc., 7:71-2
- See also Dow Chemical of Canada, Limited; Energy, Mines and Resources Department

Parliament

- Powers, erosion, 19:50-1, 83
- Public image, 19:51, 65
- See also Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Mandate, Policy decisions; Committees, Parliamentary—Chairmen; Government; House of Commons; Regulations—Major new; Regulatory agencies—Policies, Government; Regulatory process; Transport Commission—Policies

Parliamentary reform, 10:65; 17:22; 21:34-5**Patenaude, Mr. J.G. (Secretary-General, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)**

- Regulatory reform, 3:51-3

Patent Act, outdated, amending, etc., 8:18, 29-30, 71**Pension Commission, 26:6****Pensions**

- Employer contributions, guidelines, 16:43
- Private sector, portability, 12:56; 26:31

Peterson, Mr. James (L—Willowdale; Chairman)

- Advertising industry, 9:89
- Agricultural products, 6:90; 10:29
- Agriculture Department, 7:80-5; 8:82
- Air transport, 4:52-3; 10:26-9, 32; 18:31; 21:11-2
- Airports, 10:32
- Anti-dumping Tribunal, 21:20
- Bell Canada, 18:40
- British Columbia, 8:24
- Broadcasting industry, 10:59-60
- Bureaucracy, 24:16
- CALURA, 7:65
- Canadian Food Processors Association, 8:73-4, 86-9, 96
- Canadian General Standards Board, 7:34-6, 42, 50
- Canadian Labour Congress, 22:23, 37
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 3:39-40; 6:106, 110-1; 9:14-6, 29, 57-60, 63, 68-9; 10:54, 68-9, 73-4; 12:56-8; 16:154; 18:51-2; 25:22-3
- Chemical industry, 14:44-6
- Cigarette lighters, 7:41-2
- Committee
 - Non-partisan, 5:56
 - Order of reference, 7:66, 77; 16:45-6
 - Role, function, etc., 1:20
 - Sound system, equipment trouble, 12:38
 - Treasury Board co-operation, 1:15
- Committees, Parliamentary, 8:11; 18:33; 21:6, 37-8
- Communications Department, 6:122-3, 133-4; 10:60-1, 74-5
- Communications/telecommunications, 12:60; 18:51
- Constitution, 6:90-1; 18:25
- Consumer and Corporate Affairs Department, 5:33-4, 38
- Consumer Packaging and Labelling Act, 11:6-7
- Consumer protection, 8:78; 11:11, 30-3
- Consumers' Association of Canada, 9:35; 11:16; 24:23-4
- D'Avignon report, recommendations, 1:10

Peterson, Mr. James—Cont.

- Drugs and pharmaceuticals industry, 24:12-5
- Election as Chairman, 1:4
- Energy Board, 5:55-6, 61, 66, 76-8, 92-6
- Energy, Mines and Resources Department, 5:61-2, 104, 144-5
- Environment Department, 6:29-30, 36-8, 41-7
- Estimates, committees studying, 24:26-7
- Government departments
 - Canadian Chamber of Commerce relationship, 17:33-4
 - Program evaluation, performance measurement, etc., 1:70-4, 83-4, 89-90; 8:12-4, 17, 20
 - Service to public, 7:14, 17-8
- Hazardous Products Act, 11:47
- Health and Welfare Department, 24:32
- Health, safety and fairness regulations, socio-economic impact analysis, 1:37, 44-8, 52-3; 3:76; 6:9, 19, 22-3; 7:87-9, 92; 8:78; 10:25-6, 42; 11:27-8, 35-6; 14:12, 20-2, 28, 37, 43-4; 17:29; 18:18
- Industrial safety and health, 22:12-5
- Labour Department, 3:61-2, 66-7, 80, 98-104
- Labour Relations Board, 22:21-2
- Lambert report, recommendations, 1:10
- Legislation
 - Amending, 5:56
 - Departmental duplication, overlap, etc., 11:42
 - Expiring when usefulness done, "sunset laws", etc., 8:16, 33-4, 37, 58
 - Federal/provincial, duplication, etc., 2:40-2; 11:42-6
 - Regulations, draft, accompanying, 6:133; 8:75-7; 18:29; 23:22
 - Technical, amending, low priority, 5:34-5
 - Unused, ineffective or undesirable, 2:54
- Members, workload, 8:11
- National Farm Products Marketing Council, 6:68-71, 86-9
- Ontario, 16:90; 18:33-4
- Packaging and labelling, 2:44; 11:12
- Paperburden, 2:54; 4:51-2; 5:22; 6:90, 135; 7:18, 62, 65, 74-7; 8:32, 50-1; 9:89; 15:28-9; 17:33
- Public interest advocate, establishing, 24:22-3
- Public interest groups, funding, 16:70-1; 21:27-8; 24:21-2; 25:26-7
- Regulations
 - Administrators, consulting, 5:8
 - Consultative process, 6:32
 - Departmental duplication, overlap, etc., 2:39, 52-4; 4:28; 6:48-50; 8:45, 84-5; 9:85-6; 14:45-6; 17:36; 18:25; 24:35
 - Existing control methods of regulated bodies, duplicating, 16:30
 - Federal/provincial, duplication, overlap, etc., 2:40-2; 4:51-4; 8:45-8; 9:85-6; 14:45-6; 15:28; 17:36; 18:25-6, 33
- Major new
 - Advance notice, consultation, etc., 2:25-9; 3:77-84; 4:19-21; 5:21-2; 8:15, 37, 74, 78; 9:29; 11:7, 15; 12:13; 15:28; 16:45; 17:33-4; 18:18, 33; 23:12, 20
 - Cost/benefit analysis, 3:37; 18:19; 21:29; 24:28-9
 - Paperburden impact statement, 7:76
 - Parliament affirming or disallowing, 6:126
 - Review, 5:128; 8:37; 9:82; 18:33; 23:11-2; 25:22-3
 - Scrutiny before promulgation, 9:90; 11:26
 - Unused, etc., 9:81; 24:29
- Regulatory agencies
 - Accountability, 21:20-1
 - Decisions, appeals and reviews
 - Governor in council, 6:109; 8:42-5; 10:37-9; 12:60-1; 16:154-5; 17:43-4; 18:29-31; 21:14-5; 23:23
 - Judicial, 8:42
 - Ministerial, 8:44
 - Decisions, expediting, eliminating time lag, 9:84; 12:59
 - Hearings, 5:75, 82; 6:87; 8:93-5; 9:28-34; 12:57-8; 16:153; 18:19-21

Peterson, Mr. James—Cont.Regulatory agencies—*Cont.*

Officers, 3:30-3; 5:88; 9:26-7, 64; 10:15; 12:56; 16:153; 18:18; 21:40-2

Policies, 6:106, 109; 10:37; 12:49; 17:35; 18:30; 21:12; 23:23

Procedural standards, minimum, 3:36-42; 5:77-80; 6:87-8, 95; 12:58; 16:154; 23:24

Regulated bodies relationship, 25:23

Regulatory process

Access to information legislation effects, 4:21

Administration, 4:51-2

Alternatives, 1:53; 4:20; 7:24; 9:86-7

Approval, 2:43-4; 5:145-6; 11:41

Continuity, 8:39; 11:10

Costs, 8:15; 10:17, 20-5; 16:18, 148

Members' participation, increasing, 8:11

Scale, comparison with U.S., 10:31

Subordinate legislation, 2:54-5

Regulatory reform, 1:20, 37, 44-7, 52-3, 70-5, 84-5, 89-91; 2:4, 9, 16, 25-8, 39-45, 52-5; 3:4, 8, 14-7, 30-42, 54, 59-62, 66-7, 76-106; 4:4, 16-21, 28-9, 36, 50-4; 5:5-8, 21-2, 31-5, 38, 48-9, 55-6, 61-2, 75-9, 82, 88, 91-100, 104-5, 114, 121, 124, 128, 135-7, 144-7; 6:5, 9, 19-23, 36-8, 41-50, 60, 68-76, 79, 86-91, 95-7, 106, 109-11, 120-3, 126, 133-7; 7:7, 13-8, 23-4, 28-30, 33-6, 41-2, 48-50, 57-8, 62-7, 74-7, 80-92, 95; 8:11-20, 24-6, 32-9, 42-52, 58, 63-6, 73-7, 84-9, 92-6; 9:14-6, 26-36, 43-9, 53-4, 58-69, 81-90; 10:15-7, 20-34, 37-9, 42-4, 53-4, 59-61, 68-9, 72-5; 11:6-7, 10-8, 22-48; 12:13, 49, 56-62; 13:33, 40; 14:7, 12, 16-7, 20-3, 27-8, 33, 37, 43-8; 15:28-30; 16:5-6, 14-5, 18, 21, 30, 40-6, 50-3, 70-1, 78-9, 90, 109, 124-5, 148-9, 153-6; 17:33-6, 43-4, 59; 18:18-21, 25-36, 40, 51-4; 21:6, 10-5, 21-3, 27-34, 37-42, 45-8; 22:12-5, 21-4, 34-9, 45-50, 53-8; 23:11-2, 20-4; 24:12-6, 20-3, 26-9, 32-6; 25:12, 22-7; 26A:5-6

Revenue Department, 7:62

Saccharin, 11:23

Satellites, 21:39

Science and technology, 14:33

Soft drink industry, 11:10-23

Standards, 9:87-8; 16:40; 22:45-50, 53-8

Telephones, 18:40, 53

Telesat Canada, 12:57

Television, 9:16, 47-8, 54, 61; 18:36; 21:39

Transport Commission, 4:52; 10:37-9; 25:22-3

Transport Department, 4:19

Uranium mining regulations, 3:104

Water pollution, 14:16-7

Wheat Board Act, 2:29-30

Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment

(PACE), *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Pollution control

Philips, Mr. Roger (Vice President, Economic Affairs, Chambre de Commerce de la province de Québec)

Regulatory reform, 19:61-2, 75-6

Plant breeders' rights, legislation, 2:9, 28-9, 47**Pollution control**

"Best practicable technology", 24:39-40

Monitoring devices, 24:60

Regulations, oil industry/government consultation, PACE involvement, etc., 24:38-42

Research and development expenditures, 24:60-2

Standards, Canadian Standards Association publishing, 24:59-60

See also Water pollution

Polychlorinated biphenyls (PCBs), 25:11-2, 16

Post, Mr. George (Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Department)

Regulatory reform, 5:5-48

Priest, Ms. M. (Consultant to the Committee)

Regulatory reform, 3:44; 6:14, 36, 40-1, 46-7, 121-2; 7:12-3, 32, 43; 8:50-1; 9:89; 11:12, 19-20, 39; 13:17; 14:47; 21:44; 22:60-3; 23:23; 25:23-6; 26A:9-13, 20-1, 29

Private enterprise, 19:53-4**Privy Council Office**, *see* Agriculture Department—Regulations**Procedure and decisions of the Chair**

Documents, appending to minutes and evidence, 3:59; 4:28, 54; 5:48; 6:60; 7:24; 9:69; 12:32, 62; 22:39; 26:35

Election of Chairman, M. (Mr. Deniger), 1:4, agreed to

Election of Vice Chairman, M. (Mr. Deniger), 1:4, withdrawn

Election of Vice Chairmen, M. (Mr. Deniger), 1:7, agreed to

In camera meetings, 1:4-8; 12:3; 24:3-4; 25:3; 26:3-4; 27:3-7

Meetings, extending hours, 3:34, 89; 5:31; 6:31, 52

Meetings, scheduling, Ms., 1:4, agreed to, 1:7, agreed to

Minutes and evidence, transcripts, availability, 18:8-9

Printing, minutes and evidence, M. (Mr. MacLellan), 1:4, agreed to

Printing, statement by Ont. cabinet minister Alan Pope, 16:125

Publications, authorizing Clerk to purchase, M. (Mr. Cook), 1:4, agreed to

Questioning of witnesses, staff conducting in absence of members, 26A:5

Questioning of witnesses, time limits, 16:5-6

Quorum, meeting and printing evidence without, M., 1:7, agreed to

Quorum, meeting and printing evidence without, M. (Mr. Deniger), 1:4, agreed to

Report to House, adopting, M. (Mr. Anguish), 27:7, agreed to

Ms. (Mr. Anguish), 27:4-5, agreed to

Ms. (Mr. Berger), 27:4-5, agreed to

Ms. (Mr. Deniger), 27:4-7, agreed to

Translators on strike, 1:54; 3:4; 6:98; 12:20

Witnesses

And committee members, identifying themselves to avoid confusion in transcription of evidence, 19:59

Briefs, submission deadline, M., 1:7, agreed to

Expenses, Committee paying, M. (Mr. Deniger), 1:4, agreed to

Representing only part of organization's interests, 9:35-6

Protheroe, Mr. H. (Assistant Deputy Minister, Review and Evaluation, Transport Department)

Regulatory reform, 4:12, 22-5

Proulx, Mr. M. (Chief, Technical Advisory Group, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board)

Regulatory reform, 1:34, 38-9, 44-6, 49, 52-3

Public Accounts, *see* Government departments—Program evaluation

Public interest advocate, establishing, 2:47-8; 3:97; 5:46-7, 103; 12:15-6; 15:19; 16:37-8, 58-9, 69, 75, 130, 144-5, 149-50; 19:13; 21:24-7; 22:26; 24:22-3

Public Interest Advocacy Centre

Structure, etc., 16:47-8, 55, 71-2, 76

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Public interest groups

Public interest groups

Funding, 4:34; 5:19, 46-7, 82-3; 6:87; 8:60, 93-5; 9:7, 10-2, 28-34, 39-40, 66-7, 71; 11:19; 13:21, 29; 15:10, 18-9, 29; 16:13, 37, 40-1, 48, 57-63, 69-71, 99, 149-50; 17:6, 18-21, 53; 18:15-6;

Public interest groups—Cont.**Funding—Cont.**

19:12-3, 42, 48, 60-1, 91, 103-5; 20:19-20, 28-48, 52-7; 21:24-8; 22:26-7, 64-5; 24:20-2; 25:10-2, 26-7; 26:31; 26A:22

See also Consumers' Association of Canada

Representation before regulatory agencies, Public Interest Advocacy Centre role, 16:48-9, 59-60; 20:42-3

Role, 16:48

See also Communications Department; Consumer and Corporate Affairs Department; Health, safety and fairness regulations; Legislation—Proposed; Regulations—Major new, Advance notice; Regulatory agencies—Hearings—Officers, Appointing

Public Service

Provincial, *see* Nova Scotia; Ontario

Senior executives/management categories, promotion, remuneration, etc., 26:6-7

Temporary help agencies, use, 19:69-70

See also Regulatory reform

Quebec

Law students, administrative law courses, 19:101

See also Advertising; Canadian General Standards Board

Rabinovitch, Mr. Victor (Secretary, National Committee on

Occupational Health and Safety, Canadian Labour Congress)

Regulatory reform, 22:8-16, 25-6, 31-4

Radiation Emitting Devices Act, 24:7**Radio**

AM dial positions, kilohertz spacing, international agreement, etc., 6:101, 104-5

AM stations, CRTC policy, revising, 10:53

FM stations, program management, CRTC involvement, 10:52-3

Railway Act, *see* Canadian Radio-television and Telecommunications

Commission—Telecommunications policy

Railways, safety matters, labour/management/Transport Commission

committee discussing, 4:30

Red and Souris Rivers, North Dakota Garrison diversion project,

environmental effects, etc., 25:7

Regulations

Administrators, consulting, 5:8

Benefits/costs, degree of diffusion or concentration, 10:5

Complexity, 9:21, 32; 19:28, 76-8

Consolidations, availability, 16:143; 21:46; 23:25

Consultative process, improving, 6:32

Definition, extending, 18:17

Departmental duplication, overlap, etc., 2:39, 52-4; 4:25, 28; 8:45, 63, 66-7, 81-5; 9:85-6; 14:45-7; 15:24; 16:9; 17:36; 18:25; 19:25; 26A:24-8

Avoiding, establishing single delivery agency in given field,

6:48-50; 19:50; 22:9-10, 32, 43-4; 24:34-5, 57-8

See also Industrial safety and health

Drafting, 8:51-2; 15:10

Economic, 8:69-70; 10:7, 11; 12:14; 19:47, 73, 82

Existing control methods of regulated bodies, duplicating, 16:29-31

See also Dow Chemical of Canada, Limited

Federal/provincial, duplication, overlap, paramountcy clauses,

delegation of powers, etc., 2:14-5, 40-2; 3:4; 4:51-4; 5:39-40,

43-5, 103; 6:71, 131; 8:45-8, 63; 9:85-6; 10:63-4; 14:45-7; 15:7,

28; 16:7-9; 17:36; 18:25-6, 33; 19:36, 50, 54; 20:6-8; 22:11;

24:48, 57-8; 25:12; 26A:23-8

See also Legislation—Provincial

Federal/provincial, uniformity, 19:36-7; 20:8, 27

Formulation and approval, process, 23:17-20

Regulations—Cont.

Formulation outside bureaucracy, Cohen recommendation, 6:6, 33; 7:44

General norms of conduct for regulated bodies, establishing, 13:5

Good, factors, 17:4-5

Indexing and publishing, 16:52-3

International commitments, meeting, IJC imposing, etc., 14:23-5; 25:20-1

Interpretation guidelines, 1:18; 3:85

Language quality, improving, 21:46

Major new

Adjudication process, lack, 1:18

Advance notice, consultation, etc., 8:37; 14:22-3, 30-1; 16:52-3;

17:6, 10, 13-6, 33, 46, 56-7; 18:12-4, 22, 33; 19:35, 41, 48, 54,

61, 66-7, 103; 20:17-9, 40-1; 21:17-8, 29, 45-6; 22:6, 24-5;

23:7-9, 20; 24:20, 37, 47-52

Alternatives, specified term while consultations occur, "sunset" clauses, etc., 5:120-1

Canada Gazette, pre-publication in, 1:13-7, 32; 7:86, 93-4; 8:15; 17:15, 34; 19:49; 23:11

Alternatives, information letters, direct contact, etc., 1:29, 43-5; 2:28; 4:21; 6:34-5; 12:7-8; 13:34-5

Committee verifying before accepting regulation, 17:16-8

Confidentiality, maintaining, 16:45

Departments notifying members, 3:81-5

Directly affected parties, interest groups, identifying and consulting, 1:46-7; 2:10-1, 17-8, 25-8; 3:77-80, 105; 4:19-20, 30; 5:21-2; 8:59-60, 64-6, 74, 78; 9:29, 70-3, 78-9; 10:45, 64; 11:5-7, 15, 21-2; 12:6-10, 13-5, 50; 15:6-7, 28-9; 17:34; 21:18-9; 23:10-7; 26A:21-2

Economic Council report, *Responsible regulation*, 3:5; 5:101; 10:4; 18:12, 15, 18

Input, meaningful, from private sector, 16:65-6; 19:42

Minimum period, extending, 1:29

Ontario procedure, cabinet receiving list of consulted bodies with proposed regulation, 16:20, 32

Prior to drafting, 16:11-5, 19, 22-6, 40-1; 18:6; 19:30, 34-6; 24:17-8, 34-6; 25:13-7

Regulatory calendar, establishing, 1:32; 2:11, 26-9; 3:81-3; 4:21; 5:20; 6:41; 8:60, 73-5; 9:40-1; 12:12; 16:26; 17:6, 10-2, 15, 34-5; 18:9-10; 19:66; 20:39-40; 21:18, 29; 22:25-6; 23:22-3; 24:18-9, 53-5

Smaller firms, by-passing, 16:12-3

Unorganized labour, communications problem, 3:83-4

Cost/benefit analysis, 3:37; 7:88-91; 10:9-11, 35; 11:21-3; 13:23; 14:5; 16:15-6, 21, 43; 17:5; 18:12, 19; 19:48-9, 54, 67, 74, 78-80; 20:8, 13; 21:18, 29-30; 22:5-7; 24:28-9

Effects, opinion differences between regulatory agency and affected parties, third party reviewing, 1:29

Or minor, classifying, 1:52-3

Paperburden impact statement, 7:76

Parliament affirming or disallowing, 1:13; 2:35; 5:35; 6:108-9, 112, 125-6; 8:8-9; 9:67-8, 80

Regulatory impact analysis, 17:5-7, 31-2; 19:54; 23:20

Social costs, government awareness increase, industry position, 1:27-8, 51-2

Minor, cumulative effect of series, 1:28

Number, increasing as response to accident situations, etc., 16:119; 19:59-71; 23:6, 13

Profusion, 19:51-2; 22:8

Promulgated without legislative basis, 17:25-6

Proprietary, conferring right to do business, 10:7

Required in certain areas, 7:56-7; 9:42; 22:33-4

Review, 4:35; 18:6

Committees studying, 2:13; 3:96; 4:32; 5:35-6, 128; 8:8-9, 34, 37, 41-2, 61-2, 69-72, 76-7, 80-3; 9:67-8, 71, 80-2; 10:35, 46, 51, 65-6; 11:21-7; 12:23-4, 50; 13:7, 25-7; 15:7, 14-5, 20; 16:42,

Regulations—Cont.**Review—Cont.****Committees studying—Cont.**

55-6, 132-3, 153; 17:5, 8-10, 17, 22-3; 18:10, 15, 29, 33;
19:41-2, 50, 56-7, 63, 75-8; 21:7; 22:7; 23:7-13; 24:33; 26:7-8,
11

External advisory body, regulatory commission, etc., establishing,
15:7-11, 15-8, 24-5; 16:14, 25-7, 31; 18:10-1, 14, 23-4, 33;
21:36, 47; 25:13, 16-25

Justice Department role, verifying legality, etc., 23:12, 17-8

Periodic, 8:17, 24, 53, 63, 71; 9:71; 10:46, 64; 15:15; 16:22; 17:6,
30-2; 19:58-9; 21:30; 22:7, 36-8

Capital expenditure regulations, 8:69-70

Scientifically or medically defensible information, basing on, 8:63-4

Scrutiny before promulgation, ombudsman-type position,
establishing, etc., 9:71-86, 90; 10:67; 11:26; 15:15-6; 16:130,
136-7, 145-6, 151-2, 155; 17:8-10; 18:9-10, 23-4, 45; 19:33-4, 66,
71-2, 77; 20:6-7; 21:47; 22:30-4

Social, 8:69-70; 10:7, 11; 12:14; 19:47-8, 82; 25:6

Subordinate legislation, 1:17; 2:54-5

Rules of regulatory agencies, distinguishing, 16:54-5; 22:28-9

See also Government departments—Program evaluation

Unused, ineffective or undesirable, eliminating, 1:13, 20, 41; 4:11-2;
9:81; 17:30-1; 18:5; 19:68

“Sunset” provisions, etc., 5:34; 10:46; 11:10; 12:24-5; 15:10, 18;

16:129, 135, 144-7; 18:6-7, 16-7, 24; 19:70-2; 24:29-30

See also Animal Disease and Protection Act

See also particular agency, department or subject matter

Regulations and other Statutory Instruments Committee

Expertise, etc., 12:23-4

Responsibilities, defining, 17:25

Regulatory agencies

Accountability, etc., increasing, 21:6, 19

Activities, committees reviewing, 21:8, 20-3

Activities, “in house” review, 21:8

Annual reports, 4:35; 9:65; 26:12, 16

Applications to, 17:51

Budgets, 19:55, 79

Composition, changing, 19:102

Data collection and analysis, independent, 6:66

Decisions

Availability, 16:130

Expediting, eliminating time lag, 9:46, 49, 84-5; 12:51, 59-61;
16:152; 19:18; 20:12-5, 23, 35-7; 21:19-20

See also Anti-dumping Tribunal

Written reasons, providing, 6:68; 22:8; 25:9; 26:31-3; 26A:17

Decisions, appeals and reviews

Governor in council, 6:65, 109; 8:42-5; 10:37-9, 42, 49, 57-8;

12:60-1; 13:24-5; 16:42, 49-50, 72-6, 137, 142-3, 154-5; 17:6,
24, 37, 40-4, 51-4, 57-61; 18:29-32, 46-7, 53; 19:11, 18, 21-5;
20:10, 21-3; 21:8-17, 44; 23:5, 23-4; 26:20

Judicial, 8:42; 16:77-8; 18:46; 19:18, 48; 20:6, 13; 26:14, 20

Ministerial, 8:44-5; 21:12

Special tribunal making recommendations to cabinet, 10:46-50,
58-9, 66; 12:45

See also Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission; Energy Board

Enabling statutes, broad and conflicting mandates, etc., 3:9; 10:47;
14:30; 15:24-5; 16:28-9, 51-2

Conflicting demands and objectives, agency to arbitrate,
establishing, 19:54

See also Energy Board

Enabling statutes, stating basis of regulation of regulated body, 20:4

Establishment, response to public pressure, 9:20

Government departments relationship, 1:13; 17:37; 21:5-6

Regulatory agencies—Cont.**Hearings**

Advance notice, 16:65

Departmental officials appearing, 4:26-7, 49; 5:46; 6:136-7;
17:61-2; 19:22, 100

See also Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission

Ex parte situations, avoiding, 9:9-10, 28

Financial disclosure, confidentiality, etc., 9:17; 12:16-7; 16:51;
18:19-21; 19:97-9; 20:20-1; 22:27; 25:15

Holding across Canada, 19:103

Intervenor

Funding, 4:34; 5:19, 46-7, 82-3; 6:87; 8:60, 93-5; 9:7, 10-2,
28-34, 39-40, 66-7; 12:16, 21; 19:91, 103

See also Communications Department

“Gadfly” groups, 19:88-91

Individuals, 19:85-6, 94-7, 101-2; 20:48

Legal assistance, 16:56-7

List, making public, 7:75; 21:18-9; 22:24

Number, limiting, 12:9-11, 15; 16:62-4; 19:91, 97; 20:9, 20

See also Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission; Transport Commission

Preparation for, information availability, etc., 20:41-2

Public participation, 19:100

Rate setting or policy oriented, distinguishing, 12:38-9, 46-9, 57-8

Requirement, lack, 25:11

Staff research, availability, etc., 13:19-20, 27-8; 16:50-1, 73-5

See also Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission—Hearings

Subject matter, publicizing, 6:66

Televising, 16:129

Witnesses, cross examination, 16:153; 21:8

Inspectors, rights of entry, search and seizure, etc., 13:31-40

Introspection, etc., avoiding, 21:47

Mandates, broad and confusing, clarifying, 4:34-5; 6:64; 9:72; 10:41;
17:35; 20:7; 26:17

Marketplace, intervention in, 12:40-2, 46; 16:126-7

Monopoly or semi-monopoly fields, information received from
regulated industries, adequacy, 9:8

Officers

Actions, in public interest, 16:66-7

Appointing, 3:20-3, 30-1; 4:33-4; 5:88; 9:7, 21, 27-8; 10:13-4;
12:55; 16:77; 19:20-1, 101; 20:15-6; 21:41; 22:18-9, 25-6;
26:6-7

Bias, avoiding appearance, 6:82; 26:22

Career tribunal members, becoming, 26:25-8

Confirmation hearings, U.S. style, before parliamentary
committees, 3:24-9; 4:40-1; 5:69-70; 6:65, 79-81; 9:9, 22-3,
64; 10:15-6; 16:129, 133-4, 143-4, 153; 17:19-21; 18:17-8;
21:39-40; 26:31

Job descriptions, preparing, 3:22, 30; 4:39; 6:65-6; 9:27-8, 64;
20:15; 21:39-40; 26:20-2

Private sector, public interest groups, etc., consulting, 9:26, 64,
72; 26:21-5

Qualifications desired, input of chairperson, 6:81; 26:21-5
Screening procedure, adopting Justice Department model,
3:31-3; 21:42; 26:25

Study Group on Administrative Tribunals, government
consulting, 5:67; 26:5

Talent bank, establishing, 3:29-30, 34; 4:39-40; 26:21, 25-6

United Kingdom procedure, council on administrative
tribunals, 26:26-7

See also Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission—Commissioners; Energy Board; Ontario

Chairperson, 3 year reviewable term, 26:26, 29

Discretionary power, 10:12-3

Evaluating, COSO involvement, etc., 26:26-8

Regulatory agencies—Cont.**Officers—Cont.**

- Expertise, 16:128, 135; 20:49-50, 56; 25:6; 26:22-3
- Incompetent or unco-operative, discipline, etc., 26:28-9
- Industry connection, conflict of interest possibility, 3:29-30; 10:15; 16:76; 17:25
- Remuneration, etc., improving, 12:27-8, 55-6; 20:50; 21:40-1; 26:30-1
- Tenure, limited, with minimum and maximum length, yearly reviews, etc., 20:50, 56; 26:29-30
- Training, 26:33-4

Policies

- Directives absent, agencies making, 20:6-7, 11; 23:14-5
- Cabinet or Parliament making, propriety, 9:50-2; 10:47, 51; 12:6, 49, 61-2; 17:54; 19:17-9; 23:14
- Formulating jointly with government, 17:47-56
- Government directives, 3:10, 16-7; 4:33; 6:64, 106-10; 10:37-41, 46-7, 51; 12:6, 48; 16:49, 73, 137-8; 17:35-7, 44, 47-53; 18:30, 45-6; 20:10-1; 21:7, 10-4, 44-5; 22:8; 26:17-9
- Evolving with situations, 17:60
- Generalities, not specific cases, 17:61; 21:11; 23:15
- Parliament or committees studying, 16:31-2, 139-40; 17:50; 18:30
- Review, periodic, 16:130
- Substitutes, legislation, etc., 10:40-1; 19:10-1, 14-5, 18-20; 21:38; 23:23
- Use, restricting, 17:6, 23
- See also* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Broadcasting policy; Communications Department; National Farm Products Marketing Council; Transport Commission

Statements, issuing, 26:18-20

Priorities, 4:35**Problems, identifying for government, 26:16**

Procedural standards, minimum, 3:35-6, 40-4; 4:34, 41-2; 5:77-80; 6:87-8, 95; 9:19-20; 16:60-1, 68-9; 19:99

Administrative procedures legislation, introducing, 9:18-9; 12:53, 58; 16:154; 19:87, 90, 94-7, 102; 21:42-3; 23:24-6

Studies, 1:13; 19:100

Regulated bodies criticizing, 19:16

Regulated bodies relationship, "captive", etc., 6:66; 16:33-4, 129; 19:86; 25:5-6, 23-6

See also Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Consumer and Corporate Affairs Department; Energy Board; Environment Department; National Farm Products Marketing Council; Transport Commission

Roles, state intervention in economic or public interest fields, distinguishing, 25:8-9, 12-3

Rules, *see* Regulations—Subordinate legislation

Staff, expert, 25:6-7

Staff, industry connections, conflict of interest possibility, 16:76

Standardization, avoiding, 16:127-8, 151-2

See also Agriculture Department; Canadian General Standards Board; Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Committees; Consumer and Corporate Affairs Department; Ontario; Public interest groups—Representation

Regulatory process

Access to information legislation effects, 2:11-2; 3:42; 4:21; 5:20-1; 8:60; 9:7-8; 16:67-8; 19:48; 20:20-1; 22:6; 23:4-5; 24:55-7

Accessibility, 19:93

Administration, 4:51-2

Alternatives, self-regulation, voluntary standards, etc., 1:14-6, 53; 5:36-7; 7:24, 38-9; 8:40; 9:42-3, 83, 86-7; 15:23; 16:8; 17:26-7; 18:13-4, 57-8; 19:55-6, 59-62; 24:43-7

Government role, 26A:15

Guidelines, impact analyses, etc., 24:50-1

Prices, output, etc., affecting, danger, 5:37-8

Regulatory process—Cont.

Alternatives, self-regulation, voluntary standards,...—*Cont.*

Unsuitable in certain situations, etc., 7:43-4; 8:64

See also Advertising industry; Canadian Advertising Advisory Board; Chemical industry; Drugs and pharmaceuticals industry; Lawyers; Standards

Appeal procedure, lack, 13:4, 7-10; 14:31-2, 47-8; 18:11

Approval process, government officials leading firms through, 16:9; 18:26-7

Approval required from several agencies, unified procedure, etc., 2:15, 43-4; 5:8, 145-6; 6:131-2; 11:41; 13:29-30, 37-8; 15:8; 24:36; 26A:24-5

Beneficiaries, 10:36, 44

Burden, minimizing, 1:19-20; 10:4, 8-9, 12, 46, 73; 15:12-3; 16:6-7, 22, 41, 54; 17:7; 18:5-8, 44; 19:33, 51-2, 65-7, 71, 87; 20:5, 31; 21:17; 22:28-30, 39

Communications problem, 21:5

Consultation, increasing, 16:8

Continuity, developing, 8:39; 11:10

Co-ordinator, appointing, 16:42-3

Costs

Administrative, 10:6

Compliance costs, Economic Council studies, 16:6-9, 16-8, 33-6, 45-6, 52, 94; 18:10; 26A:18

Consumers absorbing, 10:5-6, 28-9; 16:7-9, 22-4, 34-5, 40; 18:5, 8; 19:65, 89

Industry and public, 9:12, 24-5; 10:4-5; 16:8, 17-22, 26-7, 35; 19:69, 80-1; 22:5

Percentage of GNP, 1:19; 10:25, 31

Reducing, 16:128; 18:5

Regulatory budgets, etc., 1:57, 87-8; 2:37-8; 3:92-4; 4:53; 8:15-6, 62; 10:16-25, 43; 13:16-9; 15:18-9; 16:17-9, 144, 147-8; 19:49-50; 21:45; 22:7

"User pay" concept, etc., 10:27, 32-3

Effects, 13:4; 16:7, 27-8

Efficient response and public input, balancing, 6:6

Evaluation, Comptroller General developing policies, 1:15

Evaluation, periodic, 2:12; 10:28, 34-5, 43-4; 16:8; 18:7

Functions, 10:4-5, 8; 16:126

Government priorities, effects, 16:25

Government role, 10:27-8

Growth, haphazard, 5:7; 23:9; 25:5

Human rights, curtailing, former justice de Grandpré remarks, 20:6-7, 11-2

IMPAC studies, usefulness, 1:61

Improving, 1:13

Industrial bureaucracy, creating, 16:10

Internal control/positive incentive, etc., 8:51-2

Judicialization, avoiding, 16:128, 141-2; 19:92-4

Jurisdiction, overlapping, 1:21; 18:24

Justice Department role, 23:6

Limitations, 10:34

Maintenance, rationale, 9:25-6; 12:44; 19:87

Means of achieving policy objectives, 1:12; 22:5

Members' participation, increasing, 8:11; 10:34-5

Method, enlightened self-interest better than compulsion of law, 13:5

Ministerial discretion, 2:15; 8:65; 11:5; 15:8; 16:52; 18:6; 21:45

Nature, 10:27-8; 12:34, 45; 17:46; 25:5

Non-bureaucrats, involvement, 13:5

Occupations covered, 10:30-1

Openness, 3:5

Over-regulation, tendency toward, 13:38-9; 19:81-3

Parliament, role, ensuring wiser or more effective use, 8:6-7

Parliamentary control, 13:6-7; 17:8; 18:24, 45-6

Checks and balances, establishing, Grafstein recommendations, 16:128-9

Regulatory process—Cont.Parliamentary control—*Cont.*

- Estimates, use, 2:37; 5:129; 16:129-30, 144
- Public attitude, ambivalent, 1:12, 22; 2:53; 5:6-7; 16:43-4, 80-1
- Public awareness, increasing, 1:29-31
- Public participation, importance, 19:12, 88-90; 20:8; 25:10
- Public trust, decrease, 9:20, 24-5
- Review requirement, 1:13
- Rules, defining, 16:8, 29
- Scale, U.S. comparison, 10:31
- United Kingdom and U.S. comparison, 23:5
- United States approach, legalistic, 14:27, 32; 25:20

Regulatory reform

- Attitudinal changes required, 16:36, 42-3, 53; 17:16; 18:9, 13-5, 34; 20:6
- Barriers, public and private sector inertia, etc., 1:12; 2:18-20; 3:61-2; 8:38-9, 83; 10:36-7, 43; 15:11; 16:10
- Committee discussion paper, 1:54; 2:4; 3:4, 59; 4:4; 5:5, 49, 101-4; 6:60, 102; 7:18, 24; 8:5; 11:4-5; 13:5-6; 15:29; 16:6, 124; 19:7; 21:4-6, 45; 22:6, 48; 25:4
- Co-ordinator, federal government hiring Ont. Deputy Minister Alan Gordon, 16:110-1
- Deregulation
 - Trend toward, 25:8-10
 - See also* Agricultural products—Marketing boards—Prices; Air transport; British Columbia; Communications/telecommunications—Industry; Dairy products industry; Paperburden; Television—Cable TV systems
- Entrepreneurial capabilities, releasing, 16:18-9
- Global view, 19:73-4, 104
- Government position, 1:10-4, 21-2; 16:109-10
- Incentives for ministers and departments, 1:14-7
- Incremental approach, 15:10
- Legislation, introducing, 9:18-9, 43-4
 - See also* Regulatory agencies—Procedural standards
- Need for, 1:13; 8:52-3; 19:72
- Permanent activity, becoming, 1:17
- Principle, 4 criteria, 16:8
- Progress, Treasury Board annual report commenting, 1:16
- Provinces' positions, progress, etc., 16:32, 37
- Public Service position, 5:7
- Public support lacking, 8:23
- Sectoral approach, 15:21
- Studies, 25:4-5
- Treasury Board responsibility, 1:10-2
- See also* British Columbia; Consumers' Association of Canada; Government expenditures; Ontario; Paperburden—Reducing and particular government department, board, agency or commission

Regulatory World Conference, Toronto, Dec. 11-12/80, *see* Committee—Travel

Report to House, 27:8-63

Research and development, *see* Energy Board; Pollution control

Retail Council of Canada

- Membership, 9:70
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Retail industry

- Prices, controlling, 9:77
- Provincial control, 9:70, 76
- Regulation, degree, 9:70, 76-7

Revenue Department, data, confidentiality, 7:62

Richardson, Mrs. Mildred G. (Co-ordinator, Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden)
Regulatory reform, 15:20-7

Robb, Mr. James (Member, Regulated Industries Policy Board, Consumers' Association of Canada)
Regulatory reform, 19:89-100, 103

Robertson, Mr. T. (Acting Director, Explosive Branch, Energy, Mines and Resources Department)
Regulatory reform, 5:119

Robinson, Mr. Raymond M. (Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Service, Environment Department)
Regulatory reform, 6:5-59

Rosen, Mr. Paul (Researcher for Committee)
Regulatory reform, 26A:23-8

Royal Bank of Canada, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Saccharin, carcinogenic effects, 1977 ban, etc., 11:13-4, 22-3; 25:17

Sales taxes, *see* Ontario

Satellites

- Canadian content, 12:34-5
- Direct broadcasting, policy, 17:48
- Earth stations
 - CNCP Telecommunications ownership, 19:9-12
 - Individual private, availability, 6:102
 - Licence restrictions, easing, 9:54
 - Policy, review, 6:101; 9:46; 21:39
 - Unlicensed, prosecuting owners, 12:31
- Launching, Canada using European Space Agency or Soviet Union facilities, 12:34
- Launching, groups interested, 12:43-4

Schmidt, Mr. Joseph (Vice President, Regulatory and Government Matters, CNCP Telecommunications)
Regulatory reform, 19:5-26

Schultz, Mr. Nick (Associate General Counsel, Public Interest Advocacy Centre)
Regulatory reform, 16:47-52, 55-78

Science and technology, transfer, 14:33, 36-7

Scott, Miss Janet V. (Chairman, Study Group on Administrative Tribunals)
Regulatory reform, 26:5-35

Securities, *see* Banks and banking

Sexual discrimination, eliminating, enforcing regulations, etc., 22:16-9

Shipping, new, inspection, *see* Board of Steamship Inspection

Shipping Act, regulations under, 4:12

Shipping Conferences Exemption Act, "sunset" provisions, 4:27; 5:34; 8:28-9

Slatter, Mr. Frans F. (Consultant, Law Reform Commission)
Regulatory reform, 21:11-2, 22-4, 27-33, 36-9

Small business, government paperwork requirement, reducing, 5:101-2

Small Loans Act, repealing, 5:29-31; 8:46

Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Program, *see* Consumer protection; Fluorocarbon aerosols; Gasoline; Gold mining; Health,

Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Program, *see*—*Cont.*
safety and fairness regulations; Legislation—New; Uranium
mining regulations and *particular department, board, agency or
commission*

Soft drink bottles, *see* Consumer protection

Soft drink industry

Bottling line, new, capital cost, etc., 11:10-1
Competition, intrabrand/interbrand, 11:9
Consumer relations, confrontation, etc., 11:15-6
Consumers' Association relationship, 11:14-5, 18-9
Franchise system, Combines Investigation Act effects, 11:8-9
Franchisors/bottlers, contractual relationship, etc., 11:20-1
Government departments relationship, 11:14
Legislation, scrutiny, cost, 11:14
Products, possible harmful effects, adverse publicity, combatting,
11:22-3
Regulations, changes, Health and Welfare Department liaison,
information letters, etc., 11:12-3; 16:34
Standards, 11:17-20
See also Packaging and labelling

Solomon, Mr. A.O. (Member, Study Group on Administrative
Tribunals)
Regulatory reform, 26:6, 17-8, 21-30

Sporting goods, hockey helmets, use, 7:50; 9:86

Stacey, Mr. W. (Director, Government Relations and Public Policy,
Canadian Association of Broadcasters)
Regulatory reform, 10:56, 59-70, 74

Stanbury, Dr. W.T. (Associate Professor, Faculty of Commerce and
Business Administration, University of British Columbia)
Regulatory reform, 10:4-44

Standards

Accredited standards writing organizations, 7:27, 51-4
Certifying, 22:59-60
Company standards, 7:30
Compliance standards, 19:48, 82-3
Consumer acceptance, 22:58
Cost/benefit analysis, 22:61-3
Departmental duplication, overlap, etc., 22:42-3
Development time, 22:47
Electrical, Ontario Hydro development, 22:44-5
Enforcement, compliance, etc., 22:56-8
Establishing, agreement on objective as first step, 24:59
Federal/provincial, duplication, overlap, etc., 22:42
Full consensus, construed as settling for minimum acceptable,
22:55-6
Full consensus, government accepting as basis for regulation, 7:31-5,
39-40, 57-8; 8:40-1; 9:87-9; 16:38-40, 95-6, 99-100, 150-1;
22:40-1, 45-54, 57-60, 63-4, 67; 23:25-6; 24:51
Government standards, 7:30
Harmonization, international, 22:54-5
Industry standards, 7:30
International standards, 7:26
Performance standards, 19:48, 82-3
Product quality, assuring by provision of information, 9:89
Professional standards, 7:30
Range, from free choice to positive law, 7:25-6, 34, 38
Regulations, replacing, 22:42-3
System, public support lacking, 7:44
Television sets, uniformity, etc., 22:54
See also Beef—Ground; Canadian Food Processors Association;
Canadian General Standards Board; Children; Cigarette
lighters; Exports; Gold mining; Hazardous products; Housing;
Imports; Packaging and labelling; Pollution control; Regulatory

Standards—*Cont.*

See also—*Cont.*
agencies—Procedural standards; Soft drink industry;
Telephones; Wildlife

Standards Council of Canada, 7:26, 31

Steele, Mr. D. (Member, Government Relations Committee,
Canadian Soft Drink Association)
Regulatory reform, 11:12-5, 18, 21, 37-8, 41-8

Steele, Mr. G. (President, Canadian Association of Broadcasters)
Regulatory reform, 10:44-75

Strayer, Mr. B. (Assistant Deputy Minister, Public Law, Justice
Department)
Regulatory reform, 23:4-11, 14-8, 23-6

Study Group on Administrative Tribunals

Meetings, members attending, 26:34-5
Role, function, etc., 26:5-6
Status, formalizing, 26:5, 33; 26A:1-3
See also Legislation—Administrative law;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted;
Regulatory agencies—Officers, Appointing

Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) Program, *see*
Government expenditures—Comprehensive auditing

"Sunset Laws", *see* Legislation—Expiring; Regulations—Unused

Supply and Services Department

Task force on service to the public, *see* Government
departments—Service
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Telecommunications, *see* Communications/telecommunications

Telephone service

Local, long distance rates subsidizing, 19:16-7
See also British Columbia Telephone Company

Telephones, terminal devices, attaching

Business equipment, 18:38-40, 52
Policy, CRTC hearings, 17:39-40, 45-6, 55-6; 18:36-7, 41-2
Technical standards, TAPAC developing, 6:100

Telesat Canada

Access to information legislation effects, 12:57
Competition from other firms, 12:46-7
Jurisdiction over, not clearly established between CRTC and
Communications Department, 12:35
Operations, domestic, foreign, percentage, etc., 12:34-5
Regulations, international implications, etc., 12:34-5
Regulatory burden, 12:32-3, 36-7, 43; 12A:40-62
Costs, time lag, studies required, etc., 12:37-9, 52
Focus, rearward, 12:33, 37-8
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted;
TransCanada Telephone System

Television

Cable TV systems, 9A:1-11; 18:36-7; 19:72-3
Competitive, 9:46
Deregulation, etc., 9:53-4
Monopoly situation, financial disclosure, etc., 9:15-8, 61-2
Rate, setting, 9:48
Regulation, degree, 20:16-7
Rules imposed on industry after beginning, 9:52-3
Subscribers, fewer than 500, advantages, 6:116-7
See also Canadian Cable Television Association
Pay TV, 9:47, 51-2; 16:138-40; 20:11; 21:39

Television sets, *see* Standards

Terminal Attachment Program Advisory Committee (TAPAC), *see* Telephones

Therrien, Mr. R. (Vice Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)
Regulatory reform, 3:9-10, 16-8, 22-3, 27, 30, 35, 39-44, 47-51

Thibault, Mr. L. (Executive Secretary, Business Committee on Regulatory Reform)
Regulatory reform, 16:17, 20, 23-4, 38-41

Thompson, Mr. Eldon (President, Telesat Canada)
Regulatory reform, 12:32-62

Toombs, Mr. R. (Senior Adviser, Energy Policy Co-ordination, Energy, Mines and Resources Department)
Regulatory reform, 5:100-7, 113-9, 127-37, 140-5

Toothpaste, tube sizes, proliferation, 11:6-7

Toronto, island airport as STOLport, Transport Commission decision, 19:21-2, 91

Trade, interprovincial, *see* Constitution

TransCanada Telephone System (TCTS)
Membership, 12:5
Regulatory burden, 12A:1-39
Telesat Canada joining, agreement, CRTC decision, etc., 12:26-7; 17:38-9; 18:46; 19:23
See also Communications/telecommunications—Industry; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Transport Commission

Access to information legislation effects, 4:31, 44-5
Air transport committee, air carrier confidentiality review, 9:9
Committees, procedures, etc., 4:42-3
Decisions
Appeals and reviews, governor in council, 4:26, 38; 10:37-42, 47-8; 18:29-30
Appeals and reviews, judicial, 4:38; 10:47-8
Policy considerations underlying, failure to articulate, Economic Council on, 4:37-8

Hearings

Advance notice, 4:30-1, 45
Intervenors, funding, 4:46-7
Policy matters, 25:22-3
Public interest, justice minister appointing counsel to represent, 4:46; 16:75; 21:26-7
Public involvement, 4:30
Witnesses, cross examination, 16:131, 153

Information available, adequacy, 4:43-4, 47

Policies

Government directives, 3:17; 4:36-7; 21:7
National Transportation Act containing, 4:36-7; 21:13-4
Parliament, will by-passed, 16:136

Policy in conflict with government, advocating, undesirable, 4:36

Regulated bodies, relationship, "captive", etc., 4:44

Regulations, 4:30-2

Regulatory activities, reviewing, 4:31

Regulatory reform, 4A:15-40

Role, quasi-judicial tribunal, etc., 4:42, 53

Staff, transferring to Communications or Transport departments, 17:52-3

Studies, making public, 4:49-50

See also Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Railways; Toronto; Transport Department

Transport Department

Program evaluation, performance measurement, etc., 4:11-2, 21-5
Regulations, 4:5-8, 11-9, 23, 28-9
Regulatory reform, 4:8-9; 4A:1-14
Statutes administered, reviewing, 4:10, 27-8
Statutes administered, "sunset" provisions, 4:27
Transport Commission relationship, information exchange, etc., 4:25-6, 48-9

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Transportation industry

Competition, 16:140-1

Truck drivers, hours of work regulations, 3:63

Transportation of Dangerous Goods Act, 24:57-8

Treasury Board, *see* Committee; D'Avignon report; Health, safety and fairness regulations; Lambert report; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Paperburden—Reducing, Mandaroty; Regulatory process; Regulatory reform—Progress

Ulrich, Mr. M. (Assistant Director, Policy Division, Comptroller General Office)
Regulatory reform, 1:70, 75, 80-6

Unemployment Insurance Act, interpretation, manuals, 16:51

United Kingdom, *see* Regulatory agencies—Officers, Appointing; Regulatory process

United States, *see* Broadcasting; Committees; Government departments—Program evaluation; Health, safety and fairness regulations; Motor vehicle regulations; Paperburden—Reducing; Regulations—Major new; Regulatory process

Uranium mining regulations, 3:104; 7:37
Socio-economic impact analysis, 3:57-9, 67-8; 5:102

Vallerand, Mr. André (Executive Vice President, Chambre de Commerce de Montréal)
Regulatory reform, 19:53-62, 70-1, 79-82

Visitors, non-immigrants, visas, 13:10

Vivian, Mr. Peter (Legal Counsel and Director of Government Relations, TransCanada Telephone System)
Regulatory reform, 12:8-13, 19-24, 27-32

Walter, Mr. D. (Vice President, E.F. Walter Ltd.; Member, Business Committee on Regulatory Reform)
Regulatory reform, 16:13-4, 18-21, 25-31, 37, 45

Ward, Ms. Beverley (Executive Assistant to the Assistant Secretary of the Cabinet, Government of Ontario)
Regulatory reform, 16:117

Water pollution

Alkali control regulations, 14:6-10, 19
Reducing, "best practicable/best available technology" approach, 14:17
Toxic chemicals, studies, 14:16-7

Waters, Mr. R. (President, Canadian Soft Drink Association)
Regulatory reform, 11:10-2, 47

Weldon, Mr. E. Leonard (Vice President, Secretary and General Counsel, Dow Chemical of Canada, Limited)
Regulatory reform, 13:7-12, 18-32, 35-9

Wheat Board Act, “sunset” provisions, 2:29-30

Wildlife, humane traps, standards, 7:29, 34

Williams, Mr. R. (Director of Legal Services, Energy, Mines and
Resources Department)
Regulatory reform, 5:104-32, 138-47

Women, equal pay for equal work, 22:16

Wyman, Mr. K. (Executive Director, Telecommunications, Canadian
Radio-television and Telecommunications Commission)
Regulatory reform, 3:13, 20, 36-7, 41

Yorke-Slader, Mr. G. (Secretary, National Energy Board)
Regulatory reform, 5:74-5, 89-90



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



CANADA

INDEX

DU

COMITÉ SPÉCIAL SUR

La réforme de la réglementation

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1-27

•

1980

•

1^{re} Session

•

32^e Législature

Président: M. James Peterson

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

INDEX

COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES—COMPTE RENDU OFFICIEL

PREMIÈRE SESSION, TRENTE DEUXIÈME LÉGISLATURE

Abréviations: A.=appendice. Am.=amendement. Art.=article. M.=motion

DATES ET FASCICULES ET FASCICULES

—1980—

Juin:	les 10, 18 et 26, f.1.
Juillet:	les 3, 10, 17 et 23, f.1.
Août:	les 6 et 7, f.1.
Septembre:	le 16, f.1; le 17, f.2; le 18, f.3; le 19, f.4; le 23, f.5; le 24, f.6; le 25, f.7; le 30, f.8.
Octobre:	le 1 ^{er} , f.9; le 2, f.10; le 3, f.11; le 7, f.12; le 9, f.13; le 14, f.14; le 15, f.15; le 16, f.16; le 17, f.17; le 21, f.18; le 23, f.19; le 24, f.20; le 27, f.21; le 28, f.22; le 30, f.23.
Novembre:	les 2, 3, 4 et 6, f.24; les 13 et 14, f.25; les 18, 19, 20 et 21, f.26; le 26, f.27.
Décembre:	les 1 ^{er} , 2, 4, 8, 9 et 10, f.27.

Accès à l'information. Voir Information droit d'accès, mesure législative; Réglementation, processus—Consultation

Aéroports, financement, 10:32

Agence d'examen de l'investissement étranger, 25:20

Agriculture

Économie, situation, effets, 2:5

Offices nationaux de commercialisation, 2:7

Production, statistiques, 2:5

Agriculture, ministère

Et organismes faisant rapport par l'entremise du ministre, activités, coordination, 2:49-52

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 2:21-4, 32-4

Inspection, services, 2:7

Organigramme, 2:6

Représentants, témoignages. Voir Associations, groupes..., comparution

Agriculture, ministère, réglementation

Abrogation de certaines lois, 2:8, 16, 24

Calendrier, 2:18-9, 26-7

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:39-45, 49-50, 52-3

Comité supérieur de révision, création, 2:8

Équipe spéciale, création, rôle, etc., 2:7, 16

Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 2:45-8

Lois et règlements, révision, 2:7-10, 22

Préavis, journaux professionnels, utilisation, 2:28

Programme, 2:20-1

Promulgation de certains règlements, 7:84

Réalizations, 2:16-7

Réforme, 2:4-5, 7

Ressources affectées, 2:19-20

Révision, stratégie, 2:9

Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 2:12; 7:79-95

Secteur privé, consultation, 2:10-1, 17-8, 25-8; 7:89-90

AISE, programme. Voir Boissons gazeuses; Emballage et étiquetage, réglementation; Pollution de l'air; Produits dangereux, transport, réglementation; Santé, sécurité et équité, réglementation, analyse d'impact socio-économique et les noms particuliers des ministères, agences, commissions et conseils

Aliments. Voir Denrées alimentaires

Aliments et drogues, loi, administration, 24:7-9

Analyse d'impact socio-économique, programme (AISE). Voir Santé, sécurité et équité, réglementation

Anderson, M. W. (Normes de législation, Administration canadienne des transports aériens, ministère des Transports)
Réglementation, réforme, étude, 4:14-6, 21, 28-9

Anguish, M. Doug (The Battlefords-Meadow Lake)

Agriculture, ministère, 2:21-4, 32-3

Agriculture, ministère, réglementation, 2:20, 22

Approvisionnements et Services, ministère, service au public, groupe de travail, 7:15-6

Budget des dépenses, 1:85-6

Centre pour la promotion de l'intérêt public, 16:71

Commission canadienne des transports, 1:76

Commission canadienne des transports, réglementation, 4:43-7

Communications, ministère, 6:113-6, 118-20, 123-4

Communications, ministère, réglementation, 6:112-3, 127-8

Anguish, M. Doug—Suite

Communications et télécommunications, 12:47-8

Congrès du travail du Canada, 22:23

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 3:45-6, 48, 50-2, 54; 12:29

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation, 3:46-53

Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 6:82, 84-5

Consommation et Corporations, ministère, 5:23-8

Consommation et Corporations, ministère, réglementation, 5:9-16

Contrôleur général du Canada, Bureau, 1:78

Dow Chemical of Canada, 13:23-4

Énergie, Mines et Ressources, ministère, réglementation, 5:106, 108, 110, 112, 114-6, 129-33, 141-4

Environnement, ministère, 6:52-7

Environnement, ministère, réglementation, 6:8-9, 11-7, 19

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système, 1:57-61, 66-70, 75, 77-8, 86-8; 2:21-5, 32-5; 4:21-4; 5:23-9, 132-5; 6:54, 56-7; 21:30; 22:35

Gouvernement, service au public, 7:13-4

Information, droit d'accès, mesure législative, 2:23; 3:88; 4:45; 6:54
Législation

Inutilisée, abrogation, 1:20

Programme (AISE), application, 5:114-5; 6:23, 25

Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 3:95

Ministères et agences gouvernementales, réglementation

Activités, bilan, rapport annuel, 2:36-7

Cohérence, contrôle et évaluation suite à l'établissement, 16:33, 37

Évaluation d'impact (PPCG), 1:57-61

Interprétation, lignes directrices, 1:18

Normes, 7:43-4; 16:38-40, 100, 150-1

Office des normes générales du Canada, 7:44-5

Office national de l'énergie, 5:65-6, 89

Office national de l'énergie, réglementation, 5:70-3, 75-6, 88-90

Ontario, gouvernement, 16:97-9

Petits prêts, abrogation ou modification de la loi, 5:29-30

Pluies acides, pollution, 1:88

Pollution des eaux, 14:9

Procédure, 1:8-9

Produits chimiques, industrie, 13:22; 14:6, 13-4

Réglementation, organismes

Audiences, 12:9-10; 21:18-9; 22:24

Décisions, 6:84-5; 12:51; 21:19

Entreprises réglementées, influence, 5:72-3

Membres, nomination, 5:66; 22:26

Personnel professionnel, 13:19-20

Politique, directives, 12:48

Réglementation, processus

Consultation, communication et accès à l'information, 12:6-8, 50

Coûts, 1:86-7; 15:18-9; 16:147-8

Députés, information, accessibilité, 3:81-2, 84-5

Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 2:45-8; 3:96-7; 4:46; 5:45-7, 141-4; 12:9; 13:21-2; 15:19; 16:37, 69, 99, 149; 21:24; 22:26

Intérêt public, défenseur, nomination, 3:97; 5:46-7, 142

Parlement, rôle, contribution, etc., 12:50

Secteur privé, consultation, communication et accès à l'information, 2:45-8

Réglementation, réforme

Comité, mandat, extension, 16:35

Document de travail, mandat, etc., 1:19; 16:124

Anguish, M. Doug—Suite**Réglementation, réforme—Suite**

Étude, 1:18-20, 33-9, 46-7, 57-62, 66-70, 75-8, 85-8; 2:20-5, 28, 32-7, 45-8; 3:45-54, 67-71, 73-7, 81-2, 84-91, 95-7; 4:16-8, 21-4, 43-7; 5:8-16, 23-31, 45-7, 65-6, 70-3, 75-6, 88-90, 106-8, 110-6, 129-36, 141-4; 6:8-9, 11-9, 21, 23, 25, 52-7, 82, 84-5, 112-6, 118-20, 123-4, 127-8; 7:13-6, 43-5, 53; 12:6-10, 46-8, 50-1; 13:19-24; 14:6, 8-14; 15:18-21; 16:33, 35-40, 69, 71, 97-100, 146-51; 21:17-9, 24, 28-30; 22:23-7, 35

Mesure législative, 1:20

Syndicats, attitude, 3:75

Règlements

Arbitrage, processus, 1:18

Chevauchements entre diverses compétences, 1:19

Coûts/bénéfices, analyse, 21:30

Dispositions, durée de l'application limitée, 16:146-7

Élaboration, 1:61

Établissement, processus, normalisation, 21:17

Non utilisés, inefficaces ou indésirables, suppression, 1:20

Nouveaux règlements, état estimatif des coûts, accompagnement, 21:29

Parlement, révision, contrôle, etc., 2:35, 37; 15:20

Secteur privé, fardeau, allègement, 1:19-20; 16:36; 21:17

Utilisation à titre de législation subordonnée, 22:28-9

Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE),

1:33-5, 38-9, 47; 2:36; 3:67-71, 73-5; 4:16-8; 5:9-16, 106-8,

110-4; 6:9, 11-4, 16-7, 19, 21; 14:8, 10-2; 21:28-9; 22:35

Téléstat Canada, 12:46-8

Transports, ministère, 4:21-4

Transports, ministère, réglementation, 4:16-7

Travail, ministère, 3:75, 85-90

Travail, ministère, réglementation, 3:67-71, 73-5, 96-7

Animaux de ferme, maladie, contrôle et prévention, 2:6, 16

Anti-dumping, tribunal, décisions, délai fixe, 21:19-20

Appendices

Approvisionnement et Services, ministère, Service au public, groupe de travail, rapport, 7A:74-171

Association canadienne de télévision par câble, mémoire, 9A:1-11

Bureau consultatif de la publicité au Canada, représentants, témoignages, 26A:5-29

Bureau consultatif de la publicité au Canada, réunion non officielle avec les membres du personnel consultatif du Comité, 26A:4

Commission canadienne des transports, mémoire, 4A:15-40

Congrès du travail du Canada, mémoire, 22A:1-15

Consommation et Corporations, ministère, observations, 27A:17-35

Environnement, ministère, mémoire et commentaires, 6A:1-16

Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs, lettres de la présidente, Janet V. Scott, adressées au Comité, 26A:1-3

Réseau téléphonique transcanadien, mémoire 12A:63-118

Séance de mardi 18 novembre 1980, 26A:5-29

Téléstat Canada, mémoire, 12A:119-44

Transports, ministère, mémoire, 4A:1-14

Travail, ministère, propositions, commentaires, etc., 3A:1-8, 10

Approvisionnement et Services, ministère

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Service au public, groupe de travail

Centre d'information, North York, circonscription, 7:17

Création, objectifs, etc., 7:4

Dissolution, prévision, 7:16

Données, recueil, 7:15

Approvisionnement et Services, ministère—Suite

Service au public, groupe de travail—Suite

Information, droit d'accès, mesure législative, effets, 7:15

Nouveau mandat, 7:5

Projet en quatre volets, mise en oeuvre, 7:16

Rapport, 7:4-5; 15:11

Voir aussi Appendices

Relations interministérielles, 7:14-8

Sondages, 7:4-5, 12

Voir aussi Gouvernement, service au public

Armstrong, M. John L. (agent des projets spéciaux, Sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations)
Réglementation, réforme, étude, 5:44

Armstrong, M. R. (sous-ministre adjoint, Coordination des politiques et des liaisons, ministère du Travail)
Réglementation, réforme, étude, 3:66-7, 76-80, 84, 88, 91, 93-4, 97, 100, 103-5

Association canadienne de normalisation

Comités, accès à l'information, renseignements, etc., 22:66

Conseil d'administration, composition, 22:51-2

Consommateurs, représentation, 22:51-2, 64-5

Fabricants canadiens, normes étrangères, conformité, assistance, 22:40

Financement, 8:92

Ministères fédéraux, relations, 22:40-1, 45-9, 60-1, 67

Provinces, relations, 22:40-1, 44

Réglementation, participation, 22:40

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Sceau d'approbation, 7:49-50; 16:40; 22:53-4, 58

Voir aussi Office des normes générales du Canada

Association canadienne de télévision par câble. *Voir* Appendices; Associations, groupes..., comparution

Association canadienne des boissons gazeuses

Réglementation, réforme, position, 11:4-6

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Association canadienne des fabricants de produits chimiques

Composition, activités, etc., 14:4

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Voir aussi Produits chimiques, industrie

Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau,

représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires

Et ministères gouvernementaux, relations, 8:59-61, 63, 65-8

Historique, 8:67-8

Normes obligatoires/volontaires, 8:86-92

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Sceau d'approbation, 8:86, 88-9

Association canadienne des radiodiffuseurs

Membres, 10:45

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Association des consommateurs de la Colombie-Britannique

Députés, bureaux de circonscription, accessibilité, 20:50-1

Association des consommateurs de la...—Suite

Financement, 20:51-5
 Intérêt public, porte-parole, 20:28, 30-1
 Membres, nombre, 20:53
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Association des consommateurs du Canada

Efficacité, 11:16; 19:84-5
 Financement, 8:94; 9:35; 20:51-3; 24:23-6
 Gouvernement, assistance, 11:19
 Industries réglementées, programme, 9:5, 11-2, 29, 35-8, 44; 16:58; 19:85, 91
 Information, droit d'accès, mesure législative, position, 9:7-8
 Intérêt public, support, 9:37, 44-5; 19:91-2, 105
 Membres, nombre, 8:96
 Nouveaux règlements, rédaction, consultation, 11:16
 Réglementation, réforme, participation, 9:5-8, 24-5, 32, 35-9
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
 Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), position, 9:37-9
 Travailleurs bénévoles et rémunérés, 20:48-9, 53-4

Association des manufacturiers canadiens, représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution**Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien, représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution****Associations, groupes, ministères et agences gouvernementales, etc., comparution**

Agriculture, ministère, 2:4-55; 7:80-95
 Approvisionnements et Services, ministère, 7:4-24
 Association canadienne de normalisation, 22:40-67
 Association canadienne de télévision par câble, 9:45-69
 Association canadienne des boissons gazeuses, 11:4-48
 Association canadienne des fabricants de produits chimiques, 14:4-48
 Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau, 18:35-58
 Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires, 8:59-96
 Association canadienne des radiodiffuseurs, 10:44-75
 Association des consommateurs de la Colombie-Britannique, 20:27-57
 Association des consommateurs du Canada, 9:5-45; 19:84-105
 Association des manufacturiers canadiens, 18:4-34
 Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien, 24:37-62
 Banque royale du Canada, 19:27-46
 Bell Canada, 20:4-27
 Bureau consultatif de la publicité au Canada, 26A:5-29
 Centre pour la promotion de l'intérêt public, 16:47-79
 Chambre de commerce de Québec et la Chambre de commerce de Montréal, 19:46-84
 Chambre de commerce du Canada, 17:4-36
 Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation, 16:5-46
 Commission canadienne des transports, 4:29-54
 Commission de réforme du droit, 21:4-48
 Communications, ministère, 6:96-137
 Congrès du travail du Canada, 22:4-39
 Conseil canadien du commerce de détail, 9:70-90

Associations, groupes, ministères et agences...—Suite

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 3:4-54
 Conseil du Trésor, 1:23-53
 Conseil national de commercialisation des produits de ferme, 6:60-96
 Consommation et Corporations, ministère, 5:5-48; 11:32, 47
 Contrôleur général du Canada, Bureau, 1:54-91
 Dow Chemical of Canada Limited, 13:4-40
 Énergie, Mines et Ressources, ministère, 5:100-46
 Environnement, ministère, 6:5-60
 Expansion économique régionale, ministère d'État, 7:58-79
 Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs, 26:5-35
 Nouvelle-Écosse, déréglementation et réduction de la paperasserie, groupe d'étude, 15:4-30
 Office des normes générales du Canada, 7:24-58
 Office national de l'énergie, 5:49-99
 Ontario, gouvernement, 16:79-125
 Réseau téléphonique transcanadien, 12:5-32
 Santé nationale et Bien-être social, ministère, 24:6-36
 Télécommunications CNCP, 19:5-26
 Télésat Canada, 12:32-62
 Témoins à titre personnel
 Cohen, M. Maxwell, 6:32; 25:4-27
 Enemark, M. Tex, 8:22-58
 Grafstein, M. Jerry S., 16:125-56
 Janish, M. Hudson, 17:36-62
 Kemball, M. Peter, 8:5-22
 Stanbury, M. William T., 10:4-44
 Transports, ministère, 4:4-29
 Travail, ministère, 3:55-105

Assurance-récolte, programme, 2:6

August, M. Roger (directeur, Groupe de travail sur les services au public, ministère des Approvisionnements et Services)
 Réglementation, réforme, étude, 7:4-20, 23-4

Avocats

Auto-réglementation, 10:33-4
 Publicité, 10:30; 19:104

Bailey, M. Arthur (président, Office des normes générales du Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 7:24-40, 43-6, 48-58

Baldwin, M. Bob (représentant national, Service de la recherche et de la législation, Congrès du travail du Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 22:4-8, 23-4, 26-7, 30-1, 34-9

Banque royale du Canada, représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Banques, loi, 1:81-2; 8:28-9; 18:29; 19:60
 Dispositions, durée de l'application limitée, 19:29, 43-4
 Révision décennale, 19:43-4

Banques de données. *Voir* Paperasserie

Banques et opérations bancaires

Association des banquiers canadiens, inspecteur général des banques et Banque du Canada, collaboration, 19:28, 35
 Consommateurs, protection, 19:31-2, 39-40
 Données statistiques fournies aux gouvernement et organismes fédéraux, 19:27
 Informatique, services, 18:29
 Inspecteur général, rôle, pouvoirs, etc., 19:31

Banques et opérations bancaires—Suite

- Mesure législative, nouvelle législation en matière de réglementation, industrie bancaire et secteurs privés concernés, consultation, 19:28, 30, 34, 36, 41
- Mesures législatives provinciales, 19:27-8
- Prêts, coûts, divulgation, 19:32-3, 36-8
- Réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 19:32, 36-40

Banting, M. Elmer (vice-président exécutif, Association des manufacturiers de produits alimentaires)
Réglementation, réforme, étude, 8:65-8, 72-9, 81-2, 84-9, 92-4

Bartlett, M. Fred (directeur, Questions réglementaires, Télésat Canada)
Régulation, réforme, étude, 12:52

Bélanger, M. Jean-M. (président, Association canadienne des fabricants de produits chimiques)
Réglementation, réforme, étude, 14:4-6, 8, 10-4, 16, 20-5, 27, 29-31, 33-4, 36-8, 42, 45, 47

Bélanger, M. M. (directeur adjoint, Consultation et coordination des opérations, ministère d'État au développement économique)
Réglementation, réforme, étude, 7:64-6, 71-2, 74-8

Bélisle, M^{me} Denise (directrice, Services juridiques, ministère des Communications)
Réglementation, réforme, étude, 6:109-10, 117

Bell Canada

- Arabie Saoudite, téléphone, service, contrat, 12:26; 16:50-1; 17:43, 57-8; 20:17
- Équipement de bureau, commercialisation, 18:38-40
- Pouvoirs statutaires, 18:42-3
- Réglementation
 - Base du bénéfice par action, 20:4-5, 16-7
 - Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 20:7
 - CRTC, juridiction, 18:39-40, 42-3
 - Fardeau, coûts, etc., 9:12, 24-5; 20:4-5, 12-3, 16
 - Filiales, activités, dissociation, 18:39-40, 42, 47-8
 - Santé, sécurité et équité, programme (AISE), application, 18:54
- Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
- Restructuration, 18:42
- Services concurrentiels, dé-réglementation, 20:5, 12, 16-7, 22-6
- Tarifs, augmentation, 9:12; 16:51, 69, 73; 19:60-1; 20:14; 21:12
- Voir aussi* Équipement de bureau—Matériel téléphonique

Benson, M. E.J. (président, Commission canadienne des transports)
Réglementation, réforme, étude, 4:29-54

Berger, M. David (Laurier)

- Agence d'examen de l'investissement à l'étranger, 25:20
- Agriculture, ministère, réglementation, 7:81
- Association canadienne de normalisation, 8:92; 22:44, 48
- Association des consommateurs de la Colombie-Britannique, 20:50-4
- Association des consommateurs du Canada, 9:37
- Avocats, 10:30; 19:104
- Banques et opérations bancaires, 19:38-41
- Bell Canada, 17:57; 18:47; 20:16-7
- British Columbia Telephone, 20:54-5
- Budget des dépenses, 8:20-1; 21:37
- Centres d'emplois, 8:54
- Comités parlementaires, 8:8-10, 12, 19-20, 30-1, 56; 16:139-40; 21:31-5; 24:24; 26:11

Berger, M. David—Suite

- Commerce de détail, réglementation, 9:79
- Commission mixte internationale, 25:20
- Communications, ministère, réglementation, 6:105-8, 126-30, 136
- Communications et télécommunications, 10:51-2, 74; 12:25-7, 39-40, 42, 51-2; 18:50
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 9:65; 10:53, 72-4; 12:25, 27-9
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation, 6:105, 107; 9:18, 60, 66, 69; 10:50-1; 12:25-7, 52-5, 61-2; 26:17
- Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 6:71-4
- Consommateurs, protection, boissons gazeuses, bouteilles de 1.5 litre, interdiction, 11:11, 29-30, 34, 40
- Consommateurs, protection, briquets jetables à butane, 9:82
- Consommation et Corporations, ministère, réglementation, 5:17-9
- Denrées alimentaires, industrie, réglementation, 8:81-5
- Élection à titre de vice-président, 1:4, 7
- Emballage et étiquetage, réglementation, 11:11-2
- Énergie, ressources, 5:54
- Environnement, ministère, 6:33-5
- Environnement, ministère, réglementation, 6:28-9, 31; 24:53
- Environnement, protection, 24:60-1; 25:17
- Équipement de bureau, 18:48-50
- Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 8:17-20, 72
- Gouvernement, service au public, 7:7-8, 18-23
- Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs, 26:33-4
- Habitation, isolation des maisons, normes, 7:37, 40, 8:41
- Industries, auto-réglementation, 5:36-7; 7:38
- Information, droit d'accès, mesure législative, 20:20-1; 24:55-7
- Législation
 - Dispositions, durée de l'application limitée, 8:71; 24:29-30
 - Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 8:76-7; 23:21-2; 24:57; 26:8-10
 - Révision et modification, 5:35
- Ministères et agences gouvernementales, rapports annuels, 10:71
- Ministères et agences gouvernementales, réglementation
 - Comité, étude, 8:20-2; 10:64; 11:25
 - Révision systématique, 8:17-8
- Secteur privé, relations, coordination, 12:11-2
- Normes, 7:31-2, 37-40, 51-3; 8:41; 9:42; 17:27; 22:46, 52, 55, 58-60
- Nouvelle-Écosse, déréglementation et réduction de la paperasserie, groupe d'étude, 15:21-3
- Nouvelle-Écosse, paperasserie, fardeau, 15:25
- Oeufs, commercialisation, 6:92-3
- Office des normes générales du Canada, 7:25, 40-2, 50, 53
- Office national de l'énergie, 5:53, 59-60, 67-8
- Office national de l'énergie, réglementation, 5:50-3, 67-9
- Ontario, gouvernement, 16:90, 104-7, 121
- Paperasserie, 7:62, 65; 8:31-3; 19:79-81
- Parlement, réforme, 10:65
- Pipelines, 5:54
- Pollution, contrôle, 24:44
- Pollution des eaux, 14:18
- Produits agricoles, 6:91-2
- Produits chimiques, industrie, 13:33-4; 14:19, 28, 35-6, 40
- Produits dangereux, transport, réglementation, 14:26-7
- Radiodiffusion-télévision, industrie, 10:52-3, 70-1
- Réglementation, organismes
 - Audiences, 6:136; 16:60-3; 19:101, 104
 - Budgets, 19:79-80
 - Décisions, 16:61; 17:57; 20:35; 26:20
 - Imputabilité, 21:32-6

Berger, M. David—Suite**Réglementation, organismes—Suite**

Inspecteurs, droits d'entrée, perquisition, saisie, etc., 13:31-3, 35-7
 Membres, 5:67-8; 9:26-7; 12:27-8, 55-6; 19:20-1, 102; 26:13-6, 21-3, 25-31

Politique, directives, 16:137-9; 19:18-9; 26:17-9

Procédures administratives, 9:18; 17:15; 19:102; 20:19; 21:42-3; 23:26

Programmes, comité, étude, 10:64

Rapports annuels, 26:12

Réglementation, processus

Confidentialité des renseignements, principe, 13:34; 14:36-41; 15:27

Consultation, communication et accès à l'information, 5:17-20; 17:12-6, 56; 20:18-9

Coûts, 10:16-7, 19, 21-5; 13:16-8; 16:17, 19

Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 9:81-3; 10:22; 11:26; 25:13, 15

Fonctionnaires, normes de rendement, établissement, 8:54, 56-7

Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 5:19; 9:33; 12:53-4; 16:150; 19:42, 103; 20:19-20, 35-6, 52-3, 56-7

Juridiction, conflits, 24:57-8

Lois et règlements, compétence, possibilité de conflits, textes réglementaires, précisions, 24:34-5

Métiers et professions réglementés, 10:30

Parlement, rôle, contribution, etc., 5:35; 8:17-8, 34-5, 71; 10:51

Préavis, calendrier, 5:20; 6:35; 8:73; 17:13; 24:54-5

Procédure d'appel, 13:10

Public, participation, 25:25

Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, élaboration, 19:19

Vérificateur de la réglementation, bureau, établissement, 16:155

Réglementation, réforme

Calendrier, 9:41

Étude, 5:17-20, 35-7, 50-4, 58-60, 67-9; 6:26-9, 31, 33-6, 71-4, 76, 91-3, 105-8, 126-30, 136; 7:8, 19-24, 26, 31-2, 37-42, 50-3, 62-3, 65, 76, 81, 85-7; 8:8-10, 12, 17-22, 29-35, 40-1, 53-7, 70-4, 76-7, 81-5, 92-3; 9:13, 17-8, 26-7, 33, 37, 41-3, 59-60, 65-6, 69, 79-83; 10:16-7, 19, 21-5, 30, 34-5, 50-4, 64-5, 70-4; 12:11-2, 25-9, 39-40, 42, 51-6, 61-2; 13:10, 17-8, 27, 31-7; 14:17-22, 25-8, 35-41; 15:21-3, 25-7; 16:15-7, 19, 60-5, 90, 104-7, 121, 137-40, 150, 155; 17:12-6, 27-30, 39, 56-7, 62; 18:47-50, 54; 19:8-9, 17-21, 25, 38-42, 46, 49, 73-5, 78-81, 83-4, 92, 101-5; 20:16-21, 28, 35-6, 50-7; 21:31-7, 42-3; 22:44, 46, 48, 52-5, 58-60, 67; 23:17-22, 26; 24:17-9, 24-5, 29-35, 44, 53-61; 25:12-3, 15-20, 25; 26:6-23, 25-31, 33-5

Examen global, 19:73-4

Mesure législative, 9:13, 18, 43

Secteur privé et particuliers, consultation, 6:31

Règlements

Adoption par décret du conseil, 23:19

Application, délai, 6:36

Complexité, 19:78

Comité spécialisé en matière, étude, 26:7

Conformité à la loi, ministère de la Justice, vérification, 23:17-9

Coûts/bénéfices, analyse, 17:30; 19:78-81

Dispositions, durée d'application limitée, 8:71

Engagements internationaux vis-à-vis de la Commission mixte internationale, 14:25, 27-8

Établissement, processus, 23:17

Impact économique, évaluation, 23:20

Information, ordinateur, fichier central, établissement, 13:34-5

Non utilisés, inefficaces ou indésirables, suppression, 17:30

Berger, M. David—Suite**Règlements—Suite**

Nouveaux règlements, état estimatif des coûts, accompagnement, 16:15-6

Parlement, révision, contrôle, etc., 10:64; 19:41-2, 75-6; 24:33; 26:11

Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 16:19; 20:17-8; 24:53

Révision, 15:21; 25:18-9, 25

Stade d'ébauche à la promulgation, 24:54-5

Relations fédérales-provinciales, réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 11:45-6

Réseau téléphonique transcanadien, 17:39

Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), 6:26-7; 7:85-6; 11:39; 14:17-22; 17:27-30

Santé nationale et Bien-être social, ministère, évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 24:30-1

Santé nationale et Bien-être social, ministère, protection de la santé, Direction générale, 24:17-8

Télécommunications CNCP, 19:8-9

Télesat Canada, 12:52

Télévision, 6:136; 9:17, 59-60, 69; 10:54

Valeurs mobilières, réglementation, 19:40

Black, M. James W. (directeur, Sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations)

Réglementation, réforme, étude, 5:9, 13-4, 41

Boggs, M. Bill (deuxième vice-président, Association des manufacturiers canadiens)

Réglementation, réforme, étude, 18:4-10, 12-21, 23-7, 29-31, 33-4

Boissons alcooliques. Voir Publicité

Boissons gazeuses, bouteilles de 1.5 litre. Voir Consommateurs, protection

Boissons gazeuses, industrie

Association des consommateurs du Canada, relations, 11:14-5

Chaîne d'embouteillage, établissement, coûts, etc., 11:10

Coalitions, enquêtes, Loi, effets, 11:8-9, 18

Concurrence, 11:9

Consommation et Corporations, ministère, relations, 11:7

Embouteilleurs/concédants, conflits, 11:20-1

Et consommateurs, relations, confrontations, etc., 11:15-6

Normes, 11:16-20

Produits, présumés effets nocifs, publicité adverse, mesures à combattre, 11:22

Réglementation

Étude, coûts, 11:14

Excès, 11:4

Ministères responsables, collaboration, 11:14

Ministre et ministères concernés, pouvoirs, limitation, 11:5

Modification, Santé et Bien-être social, ministère, liaison, lettres de renseignements, etc., 11:12-3

Rédaction, participation, 11:5-6, 14, 16, 21

Saccharine, utilisation. *Voir Saccharine*

Boissons gazeuses, industrie, modification de la loi, 11:5

Bouchard, M. Mario (conseiller, Commission de réforme du droit)

Réglementation, réforme, étude, 21:10-2, 15-6, 20, 23, 27, 37, 41, 46

Boynton, M. James (vice-président, Conseil national de

commercialisation des produits de ferme)

Réglementation, réforme, étude, 6:63, 68, 70, 74-8, 81-5, 88-92, 94

Briquets jetables au butane. Voir Consommateurs, protection

- British Columbia Telephone**, tarifs, augmentation, 20:28, 34, 40-9, 54-6
- Bryson, M. W.** (avocat, ministère de l'Agriculture)
Réglementation, réforme, étude, 2:17-21, 23-32, 34, 36-46, 48, 50-5; 7:84-5, 89-90, 92
- Buchan, M. R.** (conseiller juridique, Association canadienne de la télévision par câble)
Réglementation, réforme, étude, 9:51, 57-8, 61-2, 67-8
- Buck, M. H.** (Évaluation des programmes, Coordination des politiques et des liaisons, ministère du Travail)
Réglementation, réforme, étude, 3:65, 85-8, 91, 93-5
- Budget des dépenses**
Comité, étude, 8:20-1; 21:37
Évaluation des programmes, renseignements, divulgation, 1:85
Présentation, modification de la forme, 1:85-6
Répartition, comptabilité, 8:35-6
- Bureau consultatif de la publicité au Canada**
Association des consommateurs du Canada, relations, 26A:21, 23
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, relations, 26A:13-4
Consommation et Corporations, ministère, relations, 26A:13
Groupes d'intérêt public, consultation, 26A:22-3
Plaintes reçues, intervention, etc., 26A:19, 28-9
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
Rôle et fonctions, 26A:6-7, 10, 15
- Bureaucratie**, 19:50, 52, 57, 72; 24:16, 35
- Burns, M^{me} Susan** (membre de l'Association des consommateurs de la Colombie-Britannique)
Réglementation, réforme, étude, 20:27-56
- Carter, M. P.W.** (directeur adjoint, Prêts au consommateur et Services hypothécaires, Banque royale du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 19:32-3
- Cartes de crédit**, intérêt, taux, 19:32
- Centre pour la promotion de l'intérêt public**
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
Rôle et fonctions, 16:47-9, 54-6, 58-9, 71-2, 76-7; 20:48
Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), position, 16:64-6
- Centres d'emploi**
Employés, attitude envers les requérants, 8:54
Voir aussi Gouvernement, service au public
- Céréales, blé**, 2:5-6
- Céréales, industrie**, surveillance médicale et de l'environnement, 3:56
- Chambers, M. Fergus** (sous-secrétaire, Élaboration de la politique, ministère d'État au développement économique)
Réglementation, réforme, étude, 7:58-79
- Chambre de commerce de Québec et la Chambre de commerce de Montréal**, représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
- Chambre de commerce du Canada**, représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
- Chambre des communes**, photocopies, achat, 18:53
- Chaplan, M. R.** (secrétaire administratif adjoint, Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation)
Réglementation, réforme, étude, 16:16-7, 19-20, 26, 29, 32, 36, 38, 42
- Chemins de fer**, réglementation, 4:30-2, 45-6, 53; 9:20-1
- Clare, M. Harvey** (secrétaire-trésorier et administrateur, Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien)
Réglementation, réforme, étude, 24:37-61
- Cleland, M. Michael** (directeur, Économie et Développement, Bureau pour la déréglementation et la réduction de la paperasserie de la Nouvelle-Écosse)
Réglementation, réforme, étude, 15:4-30
- Coalitions, enquêtes, Loi.** *Voir* Boissons gazeuses, industrie
- Code canadien du travail.** *Voir* Travail, ministère
- Cohen, M. Maxwell**
Réglementation, réforme, étude, 25:4-27
- Colombie-Britannique.** *Voir* Association des consommateurs de la Colombie-Britannique; Réglementation, réforme
- Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation**
Création, 16:6
Réglementation, réforme, position, 16:6-10, 41, 46
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
- Comités parlementaires**
Délibérations, télédiffusion, 16:129
Discipline du parti, assouplissement, 8:8-9, 31, 58; 21:31-4, 37-8
Efficacité, 8:8-10, 19-21; 17:22; 21:6-8, 31, 34-5; 24:24, 26
Membres, nombre, réduction, 8:9-12, 30-1, 33; 21:6
Personnel, embauche, 8:56-7; 9:68; 10:66; 16:132, 153; 21:6-7, 23-4; 24:26-7
Présidents, nomination pour la durée de la session, 8:11
Rôle et fonctions, 9:68; 10:35; 16:139-40; 21:8, 31, 36-7; 26:11
Système, comparaison avec les États-Unis, 8:29-30; 16:132
- Commerce de détail, réglementation**, 70, 72, 76-7, 86, 90
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 9:85
Contingentements, 9:79-80, 85
Normes, établissement et application, 9:86-7
Provinces, juridiction, 9:76
- Commission canadienne des transports**
Audiences, contre-interrogatoires, 16:153
Comités réduits, rôle et fonctions, 4:42-3
Commissaires, nomination, 4:33-4, 39-41
Décisions
Cabinet, révision, 4:26, 33, 38, 52; 6:109; 10:37-40, 42; 18:29-32; 21:12-3
Voir aussi Transports aériens—Halifax-Toronto, service
Motifs, explication, 4:47
Processus, suffisance d'informations et de renseignements, 4:43-4
Tribunaux, révision, 4:33, 38
Employés, 4:36
Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système, 1:76-7; 4:31, 51
Personnel, transfert au ministère des Transports ou des Communications, 17:52-3
Rapports internes, public, accessibilité, 4:49-50

Commission canadienne des transports—Suite

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
Services, qualité, 4:51

Commission canadienne des transports, réglementation

Application, plaintes, 4:51-2
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 4:48-9, 51
Entreprises réglementées, influence, 4:44
Fonctions judiciaires et de surveillance, conflit possible, 4:53
Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 4:34, 46-7
Mandat, pouvoirs, etc., 3:41-2
Modes de transport, réglementation économique, responsabilité, 4:6
Politique, 16:140-1
Directives, 4:33, 36-8; 21:7
Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 4:43-5
Réforme, 4:30-1
Mémoire. *Voir* Appendices
Transports, ministère, collaboration avec, 4:25-7, 36, 48-9
Transports aériens, comité, confidentialité des entreprises, révision, 9:9
Voir aussi Chemins de fer; Transports aériens

Commission de réforme du droit

Document de travail, 21:4-5
Droit administratif, études, rapports, etc., 21:4-5
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Commission mixte internationale, 25:20-2

Voir aussi Produits chimiques, industrie; Règlements—Engagements internationaux

Communications, ministère

Bureaux régionaux, 6:98
Employés, nombre, 6:98, 116
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
Révision et évaluation interne, programme, 6:113-24

Communications, ministère, réglementation

Analyse technique des répercussions économiques, 6:113
Conseil canadien de la planification technique de la radio, composition, rôle, subvention, etc., 6:129-30
CRTC, collaboration, distinction des responsabilités, etc., 6:103-9, 132, 134, 136; 12:30-1; 17:54-6; 19:22; 21:7, 13-4; 23:14-5
Équipement de radio, approbation, demandes reçues, 6:89
États-Unis, Commission fédérale des communications et autres organismes américains, relations, 6:130-2
Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 6:128-9
Lois et règlements connexes, révision, 6:117-8
Modalités et procédures d'application, réévaluation permanente, 6:101, 115
Modification et suppression de certains règlements, 6:115, 122
Parlement, révision, 6:125-6
Politique, directives, 6:105-11
Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 6:99-101, 115, 126-30, 133-4
Radiodiffusion et câblodiffusion, licences, applications, évaluation technique, 6:99, 114, 116
Rôle et activités, 6:97-102
Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 6:112-3

Communications et télécommunications

Comité, étude, 10:51-2

Communications et télécommunications—Suite

Industrie
Brevets d'opérateurs, certificats techniques de conformité et de fonctionnement, émission, 6:98-9
Concurrence, 12:41-3; 17:44-5; 18:37; 19:5-6, 25-6; 20:23-4
Entreprises réglementées et non réglementées, 12:22-3, 51-2; 20:5, 12, 16, 22-6
Conseil économique du Canada, étude, 12:35-6, 41
Dé-réglementation, 12:39-40, 44-7; 20:22-3
Industries apparentées, réglementation, surveillance, 12:19
Juridiction, CRTC et ministère des Communications, conflits, 12:30-2
Mesure législative, 6:102-35; 9:51-2, 58; 10:74-5; 12:25, 31, 49-50; 17:44-5, 47; 18:50; 19:15, 18, 20; 20:5, 17, 26-7; 22:21
Objectifs nationaux et socio-économiques, réalisation, 6:97, 102-3
Politique, 6:135; 12:25-7, 48-50, 62; 18:36, 50; 19:16-8, 24
Réglementation, 12:37-8; 18:36, 44; 19:6-7
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 12:30-1, 60; 18:47, 51-2; 19:25
Retard, progrès techniques, effets, 19:7-10, 16, 18
Réseaux, raccordement, politique nationale, 19:44-6
Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), application, 12:21-2; 18:54-7
Services, compétitivité et monopole, équilibre, 3:13
Téléavertisseurs, appareils, 6:101; 20:12, 24
Télécommunications internationales, répartition, 12:34
Voir aussi Communications, ministère, réglementation; Législation

Conboy, M. A.R. (directeur général, Conseils en matière de politiques courantes, ministère des Transports)

Réglementation, réforme, étude, 4:4-13, 16, 18-22, 25-9

Conférence administrative mondiale de la radio (CAMR). *Voir* Radiodiffusion**Congrès du travail du Canada**

Réglementation, propositions, lobbying, support politique, etc., 22:23, 37
Réglementation, réforme, mémoire. *Voir* Appendices
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Conseil canadien de planification technique de la radio. *Voir* Communications, ministère, réglementation**Conseil canadien des normes**

Rôle et fonctions, 7:26-7
Voir aussi Office des normes générales du Canada

Conseil canadien des relations du travail, 22:20-2**Conseil canadien du commerce de détail**

Membres, 9:70
Réglementation, répercussions, 9:75-6
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
Voir aussi Commerce de détail, réglementation

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Audiences
Contre-interrogatoires, 3:35, 37-9; 12:58; 16:131-2, 154
Décentralisation, 3:6
Entreprises réglementées, comparution, public, avis, 12:29
Entreprises réglementées, intervenants, expertise, etc., 12:20-1
Fonctionnaires du ministère des Communications, comparution à titre de témoin, 19:22
Intervenants, 3:6-7, 47-50; 9:29-33; 12:9-11

Conseil de la radiodiffusion et des...—Suite

Bureaux régionaux, 3:6
 Commission canadienne des transports, relations, 16:128, 131
 Décisions
 Cabinet, révision, 3:17-9; 6:109-11, 135; 9:46-50; 10:47-8;
 12:26-7, 60-1; 17:43, 59; 18:29-30, 46, 53; 21:44
 Voir aussi Réseau téléphonique transcanadien—Télésat Canada
 Délai, 3:8, 51-2; 9:46, 49-50, 68-9; 10:53-4, 74; 12:26-7, 61; 20:14;
 21:21
 Motifs, explication, 10:61-3; 12:29
 Plaintes, 6:134
 Processus, 3:45-6, 48-52, 54
 Tribunaux, révision, 3:19-20; 12:45
 Mandat, pouvoirs, etc., 3:9-13; 6:97, 103-6; 9:53-6, 63; 10:48, 57, 74;
 12:25
 Membres, nominations, 3:20-33; 9:63-5; 10:72-3; 12:28-9
 Permis, émissions, 3:9-10, 12-3; 6:136; 10:67-8; 17:59; 21:11
 Rapport annuel, 9:65-6
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes...,
 comparution
 Services, extension, demandes reçues et décisions rendues, 3:39

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:43-4
 Émissions, contenu canadien, 9:60, 63
 Entreprises réglementées, influence, 3:46-7
 Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 3:49-50;
 9:66-7; 12:52-5
 Informations financières, divulgation, 9:8-9, 14-7, 60, 62; 10:68-70;
 12:56-7; 19:13-4; 22:20
 Politique, directives, 3:10-2, 15-7; 6:105-8, 110-2; 9:56-8; 10:50-1,
 74; 12:25-7, 48, 58, 61-2; 17:55-6; 21:7, 13, 44; 23:14-5; 26:17-8
 Politique, parlement, responsabilité, 3:9-10; 9:50-1, 58; 10:54, 73-4;
 16:138-9
 Préavis, 3:52-3
 Procédures administratives, normes, 3:35-41
 Projets, publication, 3:7
 Public, consultation, 3:6-8
 Radiodiffusion, révision des procédures, 9:9, 14-7
 Réforme, 3:6-7
 Ressources humaines et matérielles, suffisance, 3:48-51
 Tarification, 3:10, 12-3; 9:12, 69; 12:20-1; 22:9
 Télécommunications, pouvoirs, compétence, etc., 18:35-6, 42-4, 55;
 22:19-20, 22
 Télécommunications, révision des procédures, 9:9, 16-8; 22:20
Voir aussi Bell Canada—Activités; Communications, ministère,
 réglementation; Radiodiffusion, télévision, industrie;
 Télévision—Câblovision, systèmes—Réglementation

Conseil du Trésor

Réglementation, réforme, mise en oeuvre, responsabilité, 1:17
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes...,
 comparution
Voir aussi Ministères et agences gouvernementales—
 Réglementation; Paperasserie—Programmes gouvernementaux,
 incidence; Santé, sécurité et équité, réglementation—Analyse
 d'impact socio-économique, programme

Conseil économique du Canada, rapports. *Voir* Réglementation, réforme**Conseil national de commercialisation des produits agricoles**

Audiences
 Association des consommateurs du Canada, comparution, 6:87

Conseil national de commercialisation des produits...—Suite

Audiences—*Suite*
 Groupes intéressés, possibilité de comparution, 6:86-7
 Procédures administratives, établissement, 6:87-8
 Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 6:89-91
 Composition, rôle, activités, etc., 6:61, 73
 Comité, étude, 6:62, 77
 Décisions
 Concernant les prix, contraintes de temps, délai de 48 à 72 heures,
 6:88
 Motifs, explication, 6:68-71, 93-5
 Processus, suffisance d'information et de renseignements, 6:82-5
 Publication dans le rapport annuel, 6:70-1
 Et ministère de l'Agriculture, collaboration, 6:79, 85
 Et offices de commercialisation fédérales et provinciales, partages
 des pouvoirs, 6:74-5, 78
 Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 6:87
 Mandat, pouvoirs, etc., 6:64, 71-4, 78-9, 91-2
 Membres, nomination, 6:65-6, 79-82, 85
 Personnel, réorganisation, 6:62
 Politique, directives, 6:64-5, 73, 77-8
 Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 6:66-7, 86
 Rapport annuel, 6:85
 Relations publiques, 6:63-4
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes...,
 comparution

Consommateurs, protection

Boissons gazeuses, bouteilles de 1.5 litre, interdiction, 7:36-7, 41;
 8:78; 9:78; 10:8, 12; 11:10-1, 15, 36-8, 46-8
 Programme (AISE), application, 1:26, 49; 5:9-13; 10:9-10; 11:11,
 27-36, 40
 Briquets jetables au butane, normes, établissement, 7:29, 41-2;
 9:81-2, 86
 Hockey, casques, normes, 7:50; 9:87-8; 22:46
 Matelas, degré de résistance aux flammes, programme (AISE),
 application, 5:9-13
 Porte-parole, 8:95-6; 9:36, 44-5; 19:91
 Réglementation, intensification, 9:5-6
Voir aussi Banques et opérations bancaires; Réglementation,
 processus

Consommation et Corporations, ministère

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation,
 5:23-8
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes...,
 comparution

Consommation et Corporations, ministère, réglementation

Activités, 5:6-7
 Application, employés responsables, consultation préalable, 5:7-8
 Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 5:39-45
 Coûts, détermination, méthode de compatibilité, 5:38
 Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 5:19-20,
 45-7
 Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 5:7-9, 20-3
 Réforme, observations. *Voir* Appendices
 Révision, 5:32-3, 38-9
 Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 5:9-17, 19

Contrôle général du Canada, Bureau

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation,
 système, 1:14, 78
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes...,
 comparution

Cook, M. Chuck (North Vancouver-Burnaby)

Association canadienne de normalisation, 16:40
 Centre pour la promotion de l'intérêt public, 16:58-9
 Comités parlementaires, 21:7, 23
 Commission canadienne des transports, 4:40-1, 49
 Commission canadienne des transports, réglementation, 4:25-7, 48-9, 53
 Communications, ministère, réglementation, 6:103-5, 107, 111, 122, 125, 132; 17:54; 21:13; 23:14
 Communications et télécommunications, 6:102-3
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 3:24-8; 17:59
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation, 6:111; 17:55-6; 23:14
 Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 6:66-7, 71, 79-82
 Consommation et Corporations, ministère, réglementation, 5:22-3, 38-44
 Élection à titre de vice-président, 1:7
 Énergie, Mines et Ressources, ministère, 5:137-9
 Énergie, Mines et Ressources, ministère, réglementation, 5:122-3, 129
 Énergie, politique nationale, 5:62-3
 Équipement de bureau, 18:40-2, 47
 Industries, auto-réglementation, 17:26-7; 18:13
 Justice, ministère, juges, nomination, processus, 3:33
 Législation
 Dispositions, durée de l'application limitée, 6:124-5
 Règlements, publication après l'entrée en vigueur, 21:38
 Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 5:128-9; 18:28
 Révision et modification par décret du Conseil, 5:56
 Ministères et agences gouvernementales, réglementation, 23:7-10, 12-3
 Normes, 16:39
 Office national de l'énergie, 5:65, 69-70
 Office national de l'énergie, réglementation, 5:57, 80-1, 83-6, 94
 Ontario, gouvernement, 16:112
 Paperasserie, 7:68-70, 76
 Pétrole et gaz, 5:122, 125-7
 Pipelines, 5:58
 Postes, ministère, transformation en une société de la Couronne, 21:38
 Procédure, 1:4, 8-9
 Produits chimiques, industrie, 13:29-30
 Radiodiffusion, 6:104
 Réglementation, organismes
 Audiences, 3:37-9; 4:26, 49; 5:64, 137, 139; 16:59, 65; 21:8
 Décisions, 5:78, 94; 6:112; 17:40, 59-60; 21:8-9, 15-6, 21
 Demandes d'approbations ou d'autorisations aux termes de plusieurs règlements, audience conjointe, 6:131
 Et ministères, rôles, conflits, 17:54; 21:13-4
 Et organismes de réglementation provinciaux, conflits d'intérêts possibles, 5:140
 Membres, nomination, 3:24-8; 5:69-70; 6:66, 79-82; 16:77; 17:19-21; 18:17; 21:39-40
 Politique, directives, 17:56; 21:7, 45; 23:15
 Réglementation, processus
 Consultation, communication et accès à l'information, 5:22-3; 17:16-8, 54; 23:7
 Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 15:24-5; 18:14
 Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 5:80-1, 83; 13:29-30; 16:57-9; 17:18-9, 21; 18:15-6

Cook, M. Chuck—Suite

Réglementation, processus—*Suite*
 Intérêt public, défenseur, nomination, 16:58
 Juridiction, conflits, 5:83-6; 6:131; 18:24
 Lois et règlements, révision, 18:16
 Lois et règlements connexes, promulgation et modification, publication préalable, 5:122-8
 Parlement, rôle, contribution, etc., 5:128-9; 16:153; 17:17; 18:15
 Pouvoirs d'urgence, 23:8
 Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, élaboration, 15:24
 Vérificateur de la réglementation, bureau, établissement, 16:136
 Réglementation, réforme
 Document de travail, mandat, etc., 16:110-1
 Étude, 3:24-8, 33, 37-9; 4:25-7, 40-1, 48-9, 53; 5:22-3, 38-48, 62-5, 69-70, 78, 80-1, 83-7, 94, 97-9, 122-9, 136-40; 6:66-7, 71, 74, 79-82, 84, 102-4, 106, 111-2, 116, 121-6, 131-2, 134; 7:66-70, 76, 90, 92; 13:29-30; 15:23-5; 16:11-4, 21, 39-40, 57-9, 62, 65, 77, 109-12, 134-6, 140, 152-3; 17:16-21, 25-7, 40, 53-6, 58-60; 18:12-8, 24, 28, 40-2, 47; 21:7-9, 13-6, 21, 23, 25, 27-8, 38-40, 45; 23:7-15, 19
 Gouvernement, position, 16:109-10
 Règlements
 Dispositions, durée de l'application limitée, 16:135; 18:16
 Organisme quasi-judiciaire indépendant, étude avant la promulgation, 5:97-8
 Parlement, révision, contrôle, etc., 23:7-8
 Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 16:11-4; 23:7-12
 Révision, 15:24-5, 16:25
 Secteur privé, fardeau, 18:12
 Règlements et autres textes réglementaires, Comité, 17:25-6
 Relations fédérales-provinciales, réglementation, 4:28; 5:39-44, 83-6; 18:41
 Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), 7:90, 92
 Satellites, 6:102
 Transports, ministère, réglementation, 4:25-6
 Transports aériens, 17:58; 21:9

Cornwall, M. George (directeur général suppléant, Direction de la planification, de la politique et de l'analyse, S.P.E., ministère de l'Environnement)
 Réglementation, réforme, étude, 6:22, 29-30, 36, 41, 47, 53

Corporations et syndicats ouvriers, déclarations, Loi, 14:33, 37
 Entreprises devant présenter des rapports, taille minimal, 7:65, 75-6

Crane, M. Brian A. (avocat de l'étude Gowling et Henderson, Ottawa, Commission de réforme du droit)
 Réglementation, réforme, étude, 21:5-7, 14, 26, 28-30, 39-42, 45-7

Crédit à la consommation, 9:36; 11:43-4; 19:35, 88
Voir aussi Cartes de crédit

Crosby, M. Howard (Halifax-Ouest)
 Association des consommateurs du Canada, 9:24-5, 35-6; 19:91-2
 Avocats, 10:33-4
 Banques et opérations bancaires, 19:31, 36-7
 Bell Canada, 9:24-5; 18:38-9
 Centre pour la promotion de l'intérêt public, 16:54-6, 72, 76-7
 Commerce de détail, réglementation, 9:76-7
 Commission canadienne des transports, 18:32
 Communications et télécommunications, 12:19, 44-6; 18:44, 47; 19:7-10
 Conseil canadien du commerce de détail, 9:75-6

Crosby, M. Howard—Suite

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, 18:46
 Consommateurs, protection, 9:36, 44-5; 10:8-9
 Crédit à la consommation, 9:36; 19:88
 Denrées alimentaires, 9:77
 Équipement de bureau, 18:44
 Gouvernement, service au public, 22:30-2
 Législation
 Dispositions, durée de l'application limitée, 19:72-3
 Règlements, publication après l'entrée en vigueur, comité, étude, 16:25
 Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 18:27-8; 19:76
 Ministères et agences gouvernementales, réglementation, fonctionnaires, attitude envers les entreprises réglementées, 12:17-8
 Nouvelle-Écosse, déréglementation et réduction de la paperasserie, groupe d'étude, 15:12-4
 Ontario, gouvernement, 16:112-5, 121
 Pluies acides, pollution, 14:34
 Produits chimiques, industrie, 14:29-30
 Radiodiffusion-télévision, industrie, 10:55, 66-7
 Réglementation, organismes
 Audiences, 16:56-7, 77; 19:93-4, 100; 20:8-9
 Décisions, 10:57-61; 12:45; 20:21-3
 Inspecteurs, droits d'entrée, perquisition, saisie, etc., 13:37, 39
 Membres, nomination, 9:21-4, 28; 10:12-6; 16:143
 Politique, directives, 10:58; 19:21
 Rôle, activités, etc., 9:20-5; 10:12
 Réglementation, processus
 Comparaison avec d'autres pays, 13:38; 19:68
 Confidentialité des renseignements, principe, 12:17-8
 Consultation, communication et accès à l'information, 12:16-7; 17:10-2
 Coûts, 10:27-9, 32; 16:22; 18:8; 19:33, 65-7; 20:5
 Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 9:77-9, 86; 10:67; 15:16; 18:9-10, 23; 19:66; 20:6; 22:30-4
 Fonctionnaires, attitudes, pouvoirs, etc., 20:6
 Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 12:15-6; 19:12-3, 88-90, 100; 31-2
 Métiers et professions réglementés, 10:33
 Organisme responsable indépendant, création, 18:45; 19:33
 Parlement, rôle, contribution, etc., 13:6-7; 15:14; 17:8-9; 18:45
 Pouvoirs d'urgence, 19:76
 Préavis, calendrier, 18:9
 Procédure d'appel, 13:7-10; 14:32; 16:142-3; 18:11, 46; 19:11
 Procédures judiciaires, 16:141; 19:92-4
 Public, participation, 9:86; 20:8
 Sur-réglementation, 13:38-9; 18:7-8; 20:31
 Système permanent de révision de réglementation existance, groupe consultatif externe, création, 15:15
 Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, élaboration, 14:30-3; 15:14; 16:54-5; 19:10-1, 72
 Vérificateur de la réglementation, bureau, établissement, 16:145, 151-2, 155; 17:9; 19:72
 Réglementation, réforme, dé-réglementation, 12:43
 Réglementation, réforme, étude, 9:20-6, 28, 35-6, 44-5, 52-6, 62-3, 75-9, 86; 10:7-16, 27-9, 32-4, 41-2, 55-9, 66-7; 12:13-9, 43-6; 13:6-10, 13, 36-9; 14:28-34; 15:11-6; 16:22-7, 35, 54-7, 68, 72, 76-7, 112-5, 121, 140-5, 147, 151-2, 155; 17:7-12; 18:7-12, 21-3, 27-8, 31-3, 38-9, 44-7, 53-4; 19:7-13, 21, 30-1, 33-7, 64-9, 72-3, 76, 78, 87-94, 100; 20:5-10, 21-3, 31-2; 22:14, 28-34, 37-8

Crosby, M. Howard—Suite

Règlements
 Classification, 10:7-8
 Coûts/bénéfices, analyse, 10:10; 20:8
 Dispositions, durée de l'application limitée, 16:144; 19:68
 Économiques, 10:11; 12:14
 Fédéraux-provinciaux, coordination, 20:7-8
 Parlement, révision, contrôle, etc., 15:14; 17:7
 Propriété, droit de poursuivre un commerce, 10:7, 11
 Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 18:9, 22-3; 19:34-5, 66-7
 Révision, 15:15-6; 16:55-6; 18:10-1
 Secteur privé, coûts, 19:8-9
 Secteur privé, fardeau, 12:43; 15:12; 16:54; 17:7; 18:7-8; 19:65-6, 87-8; 20:5, 31; 22:28, 30
 Sociaux, 12:14
 Satellites, 12:43-4
 Télésat Canada, 12:46
 Télévision, 9:52-6
 Toronto, Ont., aéroport de l'île, service de transporteur ADAC, décision de la CCT, 19:21, 91
 Transports, 16:140-1
 Transports aériens, 10:42; 18:31-2; 19:21, 100
 Travail, santé et sécurité, 22:29
CRTC. Voir Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Curtis, M. John (coordonnateur de la réforme réglementaire, Conseil du Trésor)
 Réglementation, réforme, étude, 1:45, 48-51
Cyr, M. J.V.R. (vice-président exécutif, administration, Bell Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 20:4-27
Davidson, M. Roy (sous-directeur principal, Bureau de la politique de concurrence, ministère de la Consommation et des Corporations)
 Réglementation, réforme, étude, 5:25-6, 37, 46
Delage, M^{me} Niquette (représentante, Association des consommateurs du Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 19:84-7, 94-6, 99, 101-5
de Mercado, M. J. (directeur général, Service de la réglementation des télécommunications, ministère des Communications)
 Réglementation, réforme, étude, 6:104-5, 110, 113-22, 124, 127-35
Deniger, M. Pierre (La Prairie; secrétaire parlementaire du ministre d'État (Multiculturalisme))
 Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires, 8:67
 Banques, loi, 8:28; 19:29
 Bell Canada, 20:12-4
 British Columbia Telephone, 20:43-6
 Budget des dépenses, 8:36
 Commission canadienne des transports, 17:52
 Communications, ministère, réglementation, 19:22
 Communications et télécommunications, 12:21-3; 19:16, 20; 20:12
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 10:61-2; 12:20-1; 16:131; 19:22
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation, 19:13-4
 Denrées alimentaires, industrie, réglementation, 8:68
 Industries, auto-réglementation, 19:59
 Information, droit d'accès, mesure législative, 19:14
 Législation
 Avant-projets, groupes intéressés, consultation, etc., 19:63

Deniger, M. Pierre—Suite**Législation—Suite**

- Dispositions, durée de l'application limitée, 8:23-4, 27-9, 33, 37, 41, 48-9; 19:29; 20:14
- Inutilisée, abrogation, 8:27-8
- Règlements, publication après l'entrée en vigueur, 8:41; 13:25-6
- Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 8:41, 76; 16:41; 19:29, 62
- Révision et modification, 8:34; 19:58
- Ontario, gouvernement, 16:116-20
- Procédure, 1:4
- Produits dangereux, transport, réglementation, 13:25-7
- Radiodiffusion-télévision, industrie, 10:63, 67-8
- Réglementation, organismes
 - Audiences, 16:75; 19:13, 98; 20:42-3
 - Décisions, 9:49-51; 10:47-50, 58; 13:24-5; 16:72-3, 75-6, 152; 17:23-4, 52; 19:22-5; 20:12, 14-5
 - Droits de la personne, empiètement, 20:11-2
 - Et ministères, rôles, conflits, 17:52
 - Membres, conflits d'intérêts possibles, directives, 16:76; 17:25
 - Membres, nomination, 16:133; 20:15
 - Personnel professionnel, 13:28; 16:73-5
 - Politique, directives, 10:47
 - Politique, formulation, 19:14-5
 - Procédures administratives, 19:96-7, 99
- Réglementation, processus
 - Confidentialité des renseignements, principe, 19:97-9
 - Consultation, communication et accès à l'information, 20:42, 44
 - Coordonnateur, nomination, 16:42-3
 - Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 9:72-5
 - Fonctionnaires, attitude, pouvoirs, etc., 8:42
 - Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 16:40; 19:60-1; 20:37, 43
 - Parlement, rôle, contribution, etc., 16:41-2, 132; 17:21-3
 - Pouvoirs d'urgence, 8:78-9
 - Révision systématique, 19:58
 - Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, élaboration, 19:15
- Réglementation, réforme, étude, 8:27-9, 36, 41-2, 44, 67-8, 76, 78-9; 9:49-51, 72-5; 10:47-50, 61-3, 67-8, 72; 12:19-24; 13:24-8; 16:40-3, 72-6, 115-20, 131-4, 152; 17:21-5, 51-3, 81-2, 96-9, 104; 20:11-5, 37-8, 40-7
- Réglementation, réforme, mise en oeuvre, gestion, 8:36
- Règlements
 - Comité, étude, 12:23-4
 - Complexité, 19:77-8
 - Conformité, frais encourus, 16:41
 - Dispositions, durée d'application limitée, 12:24-5
 - Impact économique, évaluation, 20:13
 - Parlement, révision, contrôle, etc., 19:76-7
- Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), 12:22

Denrées alimentaires

- Classement, système, 2:10
- Commercialisation, 2:6-7
- Conserves au vinaigre, contenants, tailles variées, 8:92-3
- Exportations, 2:5
- Inspection et réglementation, services, 2:6-7
- Ketchup et vinaigrette, normes, 8:87-9
- Normes, Cour suprême, Labatt et Dominion Stores, décisions, effets, 2:8-9, 39; 8:80; 11:44
- Pénurie mondiale, 2:5
- Prix, commissions de commercialisation, responsabilité, 9:76-7

Denrées alimentaires—Suite

- Production, 2:5-7
- Produits, rappels, 24:16-7

Denrées alimentaires, industrie

- Auto-réglementation, 8:64
- Réglementation, 8:59, 85-6
 - Calendrier, 8:60
 - Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 8:63, 66-7, 82-3, 85; 24:34-6
 - Consultation préalable, 8:59-61, 73-5, 79-81
 - Entrainant des dépenses en capital excessives, révision, 8:63-4, 67-9
 - Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 8:60, 93-5
 - Ministère responsable, désignation, 8:85
 - Ministre, pouvoir discrétionnaire, 8:65
 - Parlement, révision, 8:62, 65, 68, 70
 - Programme (AISE), application, 8:60-1
 - Santé, sécurité et qualité des produits, 8:69-70, 73-5, 81-2, 88
 - Inspecteurs résidents, 8:84-5

Desjardins, Mme M.A. (directrice, Service de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice)
Réglementation, réforme, étude, 23:14-8, 23-4

Dick, M. D. (vice-président, Association canadienne des boissons gazeuses)
Réglementation, réforme, étude, 11:28, 35, 46

Discrimination sexuelle, 22:16-9

Données. Voir Paperasserie—Banques et Réduction

Douglas, M. J.H. (directeur, Ressources en hydrocarbures, Est du Canada, Dow Chemical of Canada Limited)
Réglementation, réforme, étude, 13:11, 13-6

Dow Chemical of Canada

- Paperasserie, fardeau, 13:11-3
- Règlements, conformité, coûts, etc., 13:12-6, 23
- Réglementation, degrés divers, 13:6
- Règlements introduits sans avertissement, 13:24
- Représentants, témoignages. Voir Associations, groupes..., comparution

Dowsett, M. Rob (président, Crown Life Insurance Co., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation)
Réglementation, réforme, étude, 16:12, 14-5, 18, 20-1, 24, 32-3, 36, 38-40, 43, 45-6

Drogues et produits pharmaceutiques, industrie, 24:6

- Produits, rappels, 24:15-6
- Réglementation, auto-réglementation, etc., 24:11-5

Droit, Commission de réforme. Voir Commission de réforme du droit

Duncan, M. Gaylen (représentant, Centre pour la promotion de l'intérêt public)
Réglementation, réforme, étude, 16:47, 52-78

Dunnett, M. E. (Analyse des incidences socio-économiques, ministère de l'Agriculture)
Réglementation, réforme, étude, 7:80-8, 90-5

Dymond, M. Desmond (directeur, Association canadienne de normalisation)
Réglementation, réforme, étude, 22:41-4, 46-7, 49-50, 52-3, 55-7, 62-7

Eady, M^{me} Mary (représentante nationale, Bureau de la femme, Congrès du travail du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 22:16-9, 31-2

Eberle, M. T. (sous-ministre, ministère du Travail)
Réglementation, réforme, étude, 3:55:67, 69-105

Edge, M. C.A. (président suppléant, Office national de l'énergie)
Réglementation, réforme, étude, 5:49-99

Élévateurs de tête de ligne et de transfert, incendies et explosions,
3:56, 69-70

Emballage et étiquetage, réglementation

Appareils électro-ménagers, consommation énergétique, étiquetage, programme (AISE), application, 5:118-9
Boissons gazeuses, ingrédients, énumération, 11:11-2
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:9, 39-40, 44-5; 11:41
Juridiction, 19:50
Mesure législative, 8:66, 69

Emploi et Immigration, Commission, bureaux. *Voir* Centres d'emploi; Gouvernement, service au public

Enemark, M. Tex (gérant de l'Ouest pour MacLean-Hunter)
Réglementation, réforme, étude, 8:22-58

Énergie

Politique nationale, Office national de l'énergie, participation, rôle, etc., 5:61-4
Utilisation excessive, règlements, 2:9

Énergie, Mines et Ressources, ministère

Et Office national de l'énergie, conflits d'intérêts possibles, 5:137-9
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Énergie, Mines et Ressources, ministère, réglementation

Activités, 5:100-4, 109-10
Lois régissantes, 5:104-6
Omission dans le rapport annuel, 5:129
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 5:103
Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système, 5:129-36
Frontières délimitant les diverses provinces, 5:104-5
Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 5:103, 141-4
Parlement, révision, 5:103
Projets de loi, préparation, analyse effectuée, 5:115-7
Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 5:111, 120-4
Réforme, 5:101
Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 5:106-8, 110-9

Énergie, ressources

Exportation, réglementation, 5:54-5
Réserves, établissement, 5:55-6, 61, 73

Énergie atomique, centrales nucléaires, réglementation, 25:11

Énergie électrique, exportation, contrôle par voie de permis, 5:51-4

England, M. L. (conseiller juridique principal, bureau du Conseil privé)
Réglementation, réforme, étude, 23:11-3, 17-22, 25

Entreprise privée. *Voir* Secteur privé

Environnement, ministère

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 1:65; 6:52-9

Environnement, ministère—Suite

Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), 25:23-4
Relations publiques, 6:33-5
Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Environnement, ministère, réglementation

Cas d'urgence, règlements, émission sans consultation ou préavis, 6:37-8
Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 6:41-52
Entreprises réglementées, relations, 24:53
Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 6:29-30
Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 6:6-8, 28-9, 31-2, 35-40; 24:53
Comparaison avec les États-Unis, 6:6-7
Réforme, mémoire et commentaires. *Voir* Appendices
Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 6:8-26; 24:42
Voir aussi Environnement, protection

Environnement, protection

Conseil national consultatif sur la qualité de l'environnement, création, 25:17-8, 24
Contaminants chlorofluoroalcanes, programme (AISE), application, 1:25; 6:15
Juridiction, 19:50; 24:57-8
Ministères et agences fédérales et provinciales, collaboration, accords, etc., 6:7
Normes, 24:58-9
Recherche et développement, subventions, 24:60-1
Réglementation, 6:6; 25:8-12
Audiences publiques, 25:13-7

Équipement de bureau

Et équipement de télécommunications, distinction, 18:44, 47-8
Industrie
Concurrence, 18:38-40, 42, 48-9
Matériel téléphonique, branchement au réseau de Bell Canada, CRTC, audiences, décision intérimaire, etc., 9:25; 17:39-40, 45-6, 55-6; 18:36-7, 39-42, 44, 51-3; 19:6; 20:23-4, 26
Normes, 18:57
Réglementation, CRTC, juridiction, politique, etc., 18:41-3, 47-50
Réglementation, fardeau, 18:44
Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), application, 18:54-7

Étiquetage. *Voir* Emballage et étiquetage, réglementation

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système

Accélération, 10:44
Activités, gamme, programmes détaillés, 1:55, 73
Comité, étude, 2:14; 8:16-22; 17:32-3
Comparaison avec d'autres pays, 1:66-7, 89; 8:12-5
Conseil du Trésor, directives, 1:55, 58
Contrôleur général, Bureau
Collaboration, 1:56, 59, 61; 4:31
Gestion, 1:57-8, 78; 4:11-2; 8:12-3, 61, 71-2; 17:31
Personnel, affectation, 1:68, 72
Dépenses, gestion, 1:55-6
Déroulement, 2:34; 3:85-6
Efficacité, 1:55-6; 8:12-5; 22:35
Évaluations complétées, information, accessibilité aux députés, 1:70
Exécution au sein des ministères, 8:12-3; 17:31-2
Conflit d'intérêts possibles, 1:70-1; 2:33-5; 3:91, 5:29; 6:57
Experts-conseils de l'extérieur, utilisation, 2:34; 3:90-1; 5:26; 6:57; 8:12-3

Évaluation des programmes de dépenses et de...—Suite

- Historique, 1:89-90
- Information, droit d'accès, mesure législative, répercussions, 3:88; 5:28, 132; 6:54
- Méthodologie, normalisation, 1:62
- Mise en oeuvre, 1:55, 58-61, 86-7; 2:21, 23, 32-3
 - Modalités, délais, etc., 1:64-7, 74; 5:23-8
- Objectifs, 1:61
- Opération, coût annuel, 1:67-8
- Organismes exclus, 1:59-60, 74-5, 90-1
- Période proposée de trois à cinq ans, 1:55, 58, 62-4; 2:24-5; 3:89-90; 5:133-4; 6:56; 17:31-2; 21:30-1
- Personnel, compétence, 1:55-6, 69, 74, 77-9; 5:26; 8:13-4
- Personnel, formation, 1:77
- Programme (AISE), application, 1:66
- Rapports
 - Adaptation, 2:13; 5:29
 - Cabinet, accessibilité, 1:75-6; 4:24; 5:28, 32, 135; 6:56-7; 7:78-9
 - Cadres supérieurs, communication, 3:90; 4:24; 5:28-9, 32, 135; 6:56-7; 7:78-9
 - Prévisions budgétaires et comptes publics, liens possibles, 1:70
 - Public, accessibilité, 1:71-2, 84-5; 2:22-3
 - Révision parlementaire, 1:83-4
- Réglementation, application aux programmes de dépenses, 1:55; 3:86; 17:31
- Réglementation, budgets, 1:57, 87-9
- Ressources, application, répartition, etc., 1:55-6, 90; 2:33; 3:88; 5:26-7, 32
- Services professionnels, contrats, 2:34
- Sous-ministre, responsabilité, 1:55, 58, 78
- Temporisation, dispositions, 8:16
- Voir aussi* Agriculture, ministère; Commission canadienne des Transports; Énergie, Mines et Ressources, ministère; Environnement, ministère; Expansion économique régionale, ministère d'État; Transports, ministère; Travail, ministère

Expansion économique régionale, ministère d'État

- Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 7:78-9
- Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
- Rôle et fonctions, 7:73-4
- Farrell, M. James** (président, Comité sur la législation, Conseil du commerce de détail)
 - Réglementation, réforme, étude, 9:74, 76-7, 84-6
- Femmes**, salaire égal pour travail égal, 22:16
- Fenson, M. R.M.** (vice-président adjoint, questions de réglementation, Bell Canada)
 - Réglementation, réforme, étude, 20:14
- Fermes, revenu, stabilisation**, 2:6
- Finkelman, M. J.** (représentant, Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs)
 - Réglementation, réforme, étude, 26:8-10, 14-6, 19-20, 22-5, 30-5
- Foss, M. J.** (représentant, Bureau consultatif de la publicité au Canada)
 - Réglementation, réforme, étude, 26A:11-2, 18-28
- Fournier, M. J.T.** (sous-ministre adjoint principal (Politique), ministère des Communications)
 - Réglementation, réforme, étude, 6:96-113, 115, 118-21, 123-8, 130-7

Fraser, M. R.C. (chef, Division des programmes sociaux-économiques, S.P.E., ministère de l'Environnement)
Réglementation, réforme, étude, 6:12-3, 15, 17, 19

French, M. Guy (président, American Can of Canada, membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation)
Réglementation, réforme, étude, 16:5-16, 26-44, 46

Fruits et légumes

- Exportations et importations, 2:5
- Normes, 9:85-6

Fulton, M. J. (directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor)
Réglementation, réforme, étude, 1:45-6, 53

Gaz naturel, exportation, réglementation, 5:51-2, 54-5

Gilmour, M. Bill (directeur général des opérations, Office national de l'énergie)
Réglementation, réforme, étude, 5:75

Goodwin, M. Donald (sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation des programmes, Bureau du contrôleur général du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 1:54-91

Gordon, M. A. (secrétaire adjoint du Cabinet, gouvernement de l'Ontario)
Réglementation, réforme, étude, 16:79-125

Gouvernement, opinion du public, 8:5-6, 10-1, 57-8

Gouvernement, dépenses

- Contrôle, 1:19
- Voir aussi* Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation

Gouvernement, service au public

- Accessibilité
 - En personne, 7:6-7
 - Facilitation, 7:5-6, 8-9; 15:29; 22:30-4
 - Par l'intermédiaire des députés, 7:7, 20-1, 23
 - Bureaux de circonscription, employés, programme d'orientation, 7:22-3
 - Téléphonique, 7:6-8, 20, 23; 22:32-3
- Administrateurs ministériels, compétence, 7:8
- Bureaux régionaux, établissement, 7:15, 19
 - Financement, comparaison avec d'autres pays, 7:20
 - Projet pilote, Edmonton, Alb., 7:7, 16, 19-20
 - Provinces et municipalités, participation, 7:20
- Catégorisation et détermination du bénéficiaire, 7:9
- Centres d'emploi, façon de chercher du travail, brochures, cours, etc., 7:21
- Centres d'emploi locaux, conseil d'administration, députés, nomination, 7:21-2
- Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 7:11
 - Évaluation permanente de la satisfaction, 7:15-6
- Fonctionnaires, manque d'information ou incapacité de prendre une décision, 7:5
- Qualité des services rendus, 7:5, 8, 11-4
- Renseignements, difficulté d'obtention, 7:5
- Coûts, analyse, 7:12
- Manuels servant à l'interprétation des règlements, efficacité, etc., 7:10-1
 - Public et députés, accessibilité, 7:13-4, 23; 22:18
- Normes, 7:8-11

Gouvernement, service au public—Suite

Organismes de l'État, conseil d'administration, députés, nomination, 7:22

Provinces et territoires, collaboration, 7:7-8

Qualité, efficacité, amélioration, etc., 7:6-11, 13-4

Guide de base, publication, 7:13

Plaintes, amendes symboliques, 7:22

Rapports annuels, 7:18-9

Service global, création, étude, 7:8

Sondages, 7:12-3

Grafstein, M. Jerry S. (avocat, Minden, Gross, Grafstein et Greenstein, Toronto, Ont.)

Réglementation, réforme, étude, 16:125-56

Grands lacs, qualité de l'eau, accord canado-américain, 25:21-2

Gregor, M. T.P. (directeur exécutif, Association canadienne des boissons gazeuses)

Réglementation, réforme, étude, 11:4-48

Groot, M. R. (directeur général intérimaire, Direction des levés et de la cartographie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources)

Réglementation, réforme, étude, 5:130, 132-5

Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Rôle et fonctions, 26:5-6

Séances, députés, participation, 26:34-5

Statut, 26:5, 33

Voir aussi Appendices

Groupes d'intérêt public. *Voir* Réglementation, processus

Gunn, M. William (président du comité des relations avec le gouvernement, Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires)

Réglementation, réforme, étude, 8:59-65, 67-78, 80-9, 91-6

Gupta, M. K.G. (chef intérimaire, section des programmes, Division de la sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations)

Réglementation, réforme, étude, 11:32, 47

Guthrie, M. W. (fonctionnaire, Direction de l'hygiène et de la sécurité du travail, ministère du Travail)

Réglementation, réforme, étude, 3:61-4, 70, 85-7, 99

Habitation, isolation des maisons, normes

Norme universelle volontaire, processus, application, 7:35-8, 40, 43-4, 53; 8:41

Programme (AISE), application, 5:118

Harkin, M. D.L. (directeur suppléant, Division de la coordination des programmes, Direction de la production et de l'inspection des aliments, ministère de l'Agriculture)

Réglementation, réforme, étude, 2:4-39, 43-55; 7:80, 83-5, 88-94

Hay, M. James M. (président et directeur, Dow Chemical of Canada Limited)

Réglementation, réforme, étude, 13:4-7, 9-40

Heenan, M. T. (président, Réseau téléphonique transcanadien)

Réglementation, réforme, étude, 12:5-31

Hind-Smith, M. Michael (président, Association canadienne de la télévision par câble)

Réglementation, réforme, étude, 9:45-61, 63-9

Hiscocks, M. Geoff (directeur de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations)

Réglementation, réforme, étude, 5:10-2, 14, 16

Hockey, casques, normes. *Voir* Consommateurs, protection

Hogg, M. W.J. (directeur, Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien)

Réglementation, réforme, étude, 24:44, 46, 48-9, 51, 56-62

Horner, M. Byron (membre, Office national de l'énergie)

Réglementation, réforme, étude, 5:51-2, 56-7, 60-2, 66-7, 70, 76, 78-82, 84-8, 90-8

Hughes, M. Graeme (directeur de la section de la législation et de la taxation, Association des manufacturiers canadiens)

Réglementation, réforme, étude, 18:8, 10-2, 15-21, 23-6, 28-33

Hyland, M^{me} Patricia (secrétaire à la réglementation, Nouvelle-Écosse)

Réglementation, réforme, étude, 15:14-5, 19-20, 22-3, 29

Impôt sur le revenu, organismes sans but lucratif, mesure législative, 19:64

Industries

Auto-réglementation, 1:14; 3:55-7; 5:36-8; 7:38-9; 8:86; 9:86-9;

16:101-2; 17:26-7; 18:13-4; 19:55-6, 59-60, 62

Santé et sécurité. *Voir* Travail

Information, droit d'accès, mesure législative, 22:6

Compétitivité, préjudice, 2:25-6; 3:42-5

Confidentialité, répercussions, 3:42-3, 80; 4:21; 6:38-41, 54-5; 16:67-8; 19:14; 20:20-1; 24:27-8

Exemptions, 2:11-2, 23; 5:132; 24:55-7

Non-divulgence, établissement du bien fondé, responsabilité, 4:31, 45

Voir aussi Association des consommateurs du Canada; Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système et les noms particuliers des ministères et agences gouvernementales; Produits chimiques, industrie; Télésat Canada

Information Canada, 22:32-4

Instruments et appareils médicaux, industrie, 24:6

Réglementation, auto-réglementation, etc., 24:12

Intérêt public, défenseur. *Voir* Réglementation, processus

Intven, M. Hank (conseiller général, Association des consommateurs du Canada)

Réglementation, réforme, étude, 9:7-13, 15-6, 25-31, 33-6, 38-40, 42-5

Isolation des maisons. *Voir* Habitation

Janish, M. Hudson (président, Conseil de surveillance des industries réglementées, Association des consommateurs du Canada; professeur, faculté de Droit, Université de Toronto)

Réglementation, réforme, étude, 9:5-7, 13-27, 29-30, 32-4, 37-8, 40; 17:36-62

Jeffrey, M^{me} Nicole (Section de droit administratif, ministère de la Justice)

Réglementation, réforme, étude, 23:22, 24-6

Johnston, M. Christopher C. (avocat de l'étude Johnston et Bouchard, Ottawa, Commission de réforme du droit)

Réglementation, réforme, étude, 21:7-8, 13-5, 18-21, 24-30, 40, 44-5

N.B. Voir page 1 pour dates et fascicules

Johnston, l'hon. Donald J. (Westmount; président du Conseil du Trésor)

Conseil du Trésor, 1:17

Industries, auto-réglementation, 1:14

Législation, 1:13, 20

Ministères et agences gouvernementales, réglementation, 1:14-6, 18

Réglementation, organismes, 1:13

Réglementation, processus, 1:10, 12-5, 17, 20-1

Réglementation, réforme, étude, 1:10-22

Exposé, 1:10-5

Règlements

Chevauchements entre diverses compétences, 1:19, 21

Non utilisés, inéficaces ou indésirables, suppression, 1:13, 20

Publication dans la *Gazette du Canada*, 1:15-7

Secteur privé, fardeau, allègement, 1:12, 19-21

Relations fédérales-provinciales, réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 1:21

Santé, sécurité et équité, réglementation, analyse d'impact socio-économique, programme, 1:14-8, 43

Joslin, M. A. Barry (membre, Comité des opérations gouvernementales, Chambre de commerce du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 17:9, 11, 15-8, 20-30, 32-5

Justice, ministère

Juges, nomination, processus, 3:31-3

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Voir aussi Réglementation, processus; Règlements—Conformité à la loi

Kane, M. Gregory (conseiller auprès du Comité)

Réglementation, réforme, étude, 4:39, 47-8; 5:80, 82, 87-8, 90-1, 93-5, 98; 6:63-4, 68, 70, 77-9; 8:49; 9:19, 29, 39-40, 50-2, 54, 57; 10:31, 39-41, 50, 63, 65-6, 69-70; 12:11, 13, 49-50, 55-6, 61; 16:77-8, 123-4; 17:61; 18:53-5; 19:16-9, 43-6, 94; 20:23, 25-6, 48, 56; 21:16-7, 25-7; 23:15-6, 23-4; 26:9-10, 16, 18-9, 23-6, 29, 31-3; 26A:12-4, 17-23

Kean, M. John E. (directeur gérant, Association canadienne de normalisation)

Réglementation, réforme, étude, 22:40-67

Kemball, M. Peter

Réglementation, réforme, étude, 8:5-22

Kunka, Mad. G. (directeur, Relations fédérales-provinciales, ministère du Travail)

Réglementation, réforme, étude, 3:81-2, 84

Lamar, M. Fred (avocat-conseil principal, Office national de l'énergie)

Réglementation, réforme, étude, 5:51-2, 58, 64, 66-7, 77-84, 86, 88, 90, 93-6, 98-9

Lawrence, M. J. (vice-président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

Réglementation, réforme, étude, 3:11, 15-7, 19, 27-31, 33, 35, 37-40, 44, 47-9

Lawson, M. J. (représentant, ministère des Transports)

Réglementation, réforme, étude, 4:16-8

Lawson, M^{lle} Jane (conseiller juridique, Banque royale du Canada)

Réglementation, réforme, étude, 19:32, 37-8

Législation

Avant-projet, groupes intéressés, consultation, etc., 9:73-4; 11:7-10, 16, 21; 19:48-9, 63-4

Conformité, entreprises réglementées, attitude, 19:51-2

Législation—Suite

Dispositions, durée d'application limitée, révision, 1:56-7, 80-4; 2:12-4, 29-32; 3:91-2; 4:27-8, 32; 5:33-4, 120-1, 146; 6:124-5; 8:17-8, 23-4, 27-9, 33, 37, 41, 48-9, 71-2; 10:41; 11:10; 12:24-5; 19:29, 43-4, 49, 58-9, 71-3; 20:14; 24:29-30; 26:12

Droit administratif, conférences, 26:5

Inutilisée, abrogation, 1:20; 4:11; 5:33, 103-4; 8:18, 24, 27, 53

Objectifs, énonciation et pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie, restriction, 18:6

Parlement, procédures de désaveu, 6:108-9

Réglementation à court terme, 19:54

Règlements, publication après l'entrée en vigueur, 8:41; 21:38

Comité, étude, 13:25-7; 16:25

Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 1:50-1; 2:13; 3:95; 4:32; 5:128-9; 6:133; 8:41, 61-2, 66, 72-3, 75-7, 79-80; 9:72-4; 16:41-2, 52-3; 17:5; 18:26-8; 19:29-30, 49, 62-3, 74, 76; 22:7; 23:21-2; 24:57; 26:8-10

Révision et modification, 1:13, 20; 8:17-9; 19:58

Comité, étude, 8:30, 33-5, 37

Décret du Conseil, 5:55-6

Parlement, délai, 5:34-5

Santé, sécurité et équité, réglementation, analyse d'impact socio-économique, programme (AISE), application, 1:50-1; 3:74-5; 5:14-5; 6:23-6; 7:93

Sénat, étude, 2:13

Législation habilitante. *Voir* Réglementation, organismes; Réglementation processus—Textes réglementaires

Liston, Dr A.J. (directeur général des drogues, Protection de la santé, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)

Réglementation, réforme, étude, 24:14-5

MacAllan, M. D.H. (président, Comité des opérations gouvernementales, Chambre de commerce du Canada)

Réglementation, réforme, étude, 17:4-15, 18-21, 26-8, 30-1, 33-6

MacLellan, M. Russell (Cape Breton-The Sydneys; secrétaire parlementaire du ministre d'État (Mines))

Agriculture, ministère, 2:49-52

Agriculture, ministère, réglementation, 2:17-20, 49-50, 52

Association canadienne de normalisation, 22:41, 43, 51-2

Banques, loi, 1:81

Commission canadienne des transports, 4:37, 39-40, 42-3

Commission canadienne des transports, réglementation, 4:36, 38

Communications et télécommunications, 3:11-2, 14-5; 12:30-1, 35-6
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 3:9, 15-9; 12:29

Conseil du Trésor, 1:17

Dow Chemical of Canada, 13:11-6

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système, 1:62-5, 78-80, 87; 3:85-6, 89-91

Expansion économique régionale, ministère d'État, 7:73

Gouvernement, service au public, 7:11-2

Industries, auto-réglementation, 16:101

Information, droit d'accès, mesure législative, 3:42-4; 16:67

Législation, dispositions, durée de l'application limitée, révision, 1:80-3; 2:29-31; 3:91-2; 4:27

Législation, santé, sécurité et équité, réglementation, 1:50-1

Ministères et agences gouvernementales, réglementation, activités, bilan, rapports annuels, 1:16; 24:52

Normes, 7:47-8; 22:42-3, 50-1

Office des normes générales du Canada, 7:46

Ontario, gouvernement, 16:101, 103-4, 120, 122-3

Papierasserie, 7:11, 71-3; 13:11; 22:44

N.B. Voir page 1 pour dates et fascicules

MacLellan, M. Russell—Suite

Papierasserie, réduction, bureau, 7:71-2; 13:11

Pollution, contrôle, 24:45-8, 50

Procédure, 1:4, 6

Réglementation, organismes

Audiences, 2:51; 24:48

Mandats, pouvoirs, etc., 3:9

Membres, nomination, 3:20, 22-3, 29

Politique, directives, 16:31-2

Procédures administratives, normes, 3:35; 4:41

Réglementation, processus

Consultation, communication et accès à l'information, 16:65

Coûts, 1:87; 2:37-9; 3:92-4; 4:53; 13:19

Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 22:43

Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, 16:28-30, 68

Réglementation, réforme

Étude, 1:15-7, 21-2, 39-43, 47-51, 62-5, 78-83, 87; 2:16-20, 29-31, 37-9, 49-52; 3:9, 11-2, 14-20, 22-3, 29, 34-5, 42-4, 59-66, 91-5, 103-4; 4:8-14, 27-8, 36-43, 53; 7:11-2, 46-8, 70-3; 12:29-31, 34-8; 13:11-6, 19; 15:16-8; 16:27-32, 65-8, 101-4, 120, 122-3; 22:36-7, 41-4, 50-2, 57; 24:45-52

Gouvernement, priorité, 1:21

Ministre responsable, rôle, mandat, etc., 1:17

Mise en oeuvre, 1:15

Productivité, effets, 16:27-8

Provinces, position, 16:32

Règlements

Dispositions, durée d'application limitée, 1:80-3

Période d'avis et de commentaires, délai minimal, 24:47

Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 24:51

Révision, 15:16-8

Secteur privé, plaintes, recommandations, etc., 1:22

Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), 1:16, 39-42, 47-50, 52

Sondages, 7:70-1

Téléstat Canada, 12:34-8

Transports, ministère, 4:10, 13-4

Transports, ministère, réglementation, 4:8-12

Travail, ministère, réglementation, 3:59-66, 103-4

Main-d'oeuvre, centres. Voir Centres d'emploi; Gouvernement, service au public

Markle, M. G. (directeur, ministère du Travail)

Réglementation, réforme, étude, 3:83-4, 87-8, 92, 96

Marr, M. Hazen (directeur des techniques des affaires de la réglementation, CNCP Télécommunications)

Réglementation, réforme, étude, 19:10, 12

Marvin, M. Charles A. (anciennement conseiller du projet de droit administratif, Commission de réforme du droit)

Réglementation, réforme, étude, 21:9-10, 12-7, 19-23, 27-8, 30, 35-6, 42-3, 47

Mather, M. Boris (président national, Fédération canadienne des travailleurs en communication, Congrès du travail)

Réglementation, réforme, étude, 22:19-22, 24, 32, 37

Maynard, M. Bruce (directeur exécutif, Office des normes générales du Canada)

Réglementation, réforme, étude, 7:31-2, 34, 37-8, 40-3, 45-51, 53-4, 57

McIlroy, M. Harry (directeur, Section de l'évaluation des programmes, ministère de la Consommation et des Corporations)
Réglementation, réforme, étude, 5:27-8

McIntyre, M. A. J. (conseiller en politique, Service de la planification, ministère de l'Environnement)

Réglementation, réforme, étude, 6:13-4, 57, 59

McKerracher, M. K. (représentant, Bureau consultatif de la publicité au Canada)

Réglementation, réforme, étude, 26A:9-10, 15-7, 19, 22, 26, 29

McKickan, M. A. J. (président, Conseil canadien du commerce de détail)

Réglementation, réforme, étude, 9:70-90

Meisel, M. J. (président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

Réglementation, réforme, étude, 3:4-9, 12-31, 33-6, 38-43, 45-53

Menzies, M^{me} June (présidente, Conseil national de commercialisation des produits de ferme)

Réglementation, réforme, étude, 6:60-96

Meyboom, M. Peter (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor)

Réglementation, réforme, étude, 1:23-53

Miller, M. F. (chef, Élaboration de la législation de la Garde côtière, Administration canadienne des transports maritimes, ministère des Transports)

Réglementation, réforme, étude, 4:10-4, 19-21

Milligan, M. Eric (conseiller auprès du Comité)

Réglementation, réforme, étude, 2:19; 3:72, 82, 94-5, 102-3; 4:13-4; 5:20-1, 32-3, 38, 48, 106, 117-9, 125, 131; 6:12, 15-6, 18, 23, 27-8, 38-9, 41, 47, 50-2, 57-60, 69-71, 76-7, 93-5, 108, 117-9, 130; 7:9-11, 13-4, 18-9, 22, 29, 32-3, 36-7, 39, 51, 54-7, 60, 66, 77-9, 81, 83-4, 87, 90-4; 8:9, 14-5, 40, 48-9, 51-2, 55-7, 69-70, 72-3, 79-80, 85, 88-92, 94-6; 9:37, 39, 42-3, 57-8, 67-8, 80, 84, 88-9; 10:18; 11:8-9, 12, 16-20, 23-7, 30, 32-7, 41, 44, 46; 12:41; 14:9-10, 14-5, 19-20, 26, 37-9, 42-3, 47; 17:28-9, 31-3, 35; 18:56-8; 22:63-6; 23:12, 18-9, 25-6; 24:14-6, 18-9, 25-7, 30, 32, 35-6

Ministères et agences gouvernementales

Gestion, responsabilité ministérielle, 21:33-6

Manuels administratifs, accessibilité, 22:18

Service au public. Voir Gouvernement, service au public

Ministères et agences gouvernementales, réglementation

Activités, bilan, rapports annuels, 1:16; 2:36-7; 6:63, 65; 8:62; 10:71; 24:52

Chambre de commerce du Canada, relations, 17:33-4

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:39-45; 8:45, 63, 66-7; 11:41; 16:9

Cohérence, contrôle et évaluation suite à l'établissement, 16:33-7

Comité, étude, 8:16-22; 10:64; 11:22, 25-7; 23:7-10, 12-3

Conseil du Trésor, assistance, 1:28, 36, 39-40

Dépenses et réglementation, programmes, évaluation, système. Voir Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système

Différends irréciliables avec les parties de l'extérieur, tierce partie indépendante, établissement, 1:29

Fonctionnaires, attitude envers les entreprises réglementées, 12:17-9

Groupes d'intérêt public, participation. Voir Réglementation, processus

Interprétation, lignes directrices, 1:18, 26

Ministères et agences gouvernementales,...—*Suite*

Réforme, mise en oeuvre, 1:14-6

Révision systématique, 8:17-8; 17:6, 30-1; 23:5-6

Secteur privé, relations, coordination, 12:11-3; 17:33

Voir aussi Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système et les noms particuliers

Mitchell, M. A. (vice-président exécutif, Banque royale du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 19:27-38, 40-4, 46

Monteleone, M. Frank P. (conseiller juridique, Direction du contentieux, ministère de la Consommation et des Corporations)
Réglementation, réforme, étude, 5:34

Morrison, Dr A.B. (sous-ministre adjoint de la Protection de la santé, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)
Réglementation, réforme, étude, 24:6-36

Mueller, M. M. (directeur, Direction de l'analyse économique, ministère du Travail)
Réglementation, réforme, étude, 3:67-74, 93, 104

Muldoon, M. Francis, C. (président, Commission de réforme du droit)
Réglementation, réforme, étude, 21:4-7, 9, 12, 16-8, 20-2, 24-6, 32, 34-5, 38, 41-5, 47

Munro, Dr I.C. (directeur général, Aliments, Direction générale de la protection de la santé, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)
Réglementation, réforme, étude, 24:36

Murray, M. G.G. (président, Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau)
Réglementation, réforme, étude, 18:35-58

Myers, M. R. (chef, Section de la sécurité et du génie automobiles, Administration canadienne des transports de surface, ministère des Transports)
Réglementation, réforme, étude, 4:9, 18-9, 21

Nadeau, M. G. (avocat général, Commission canadienne des transports)
Réglementation, réforme, étude, 4:41-2, 44, 46, 50

Neff, M. W.A. (directeur adjoint technique, Association canadienne des fabricants de produits chimiques)
Réglementation, réforme, étude, 14:6-7, 9-10, 12-30, 32, 34-48

Newfeld, M. E. (premier vice-président et économiste, Banque royale du Canada)
Réglementation, réforme, étude, 19:34-44

Normes

Application volontaire ou par le biais d'une loi, 22:56-7

Certification, 22:59-60

Compétences provinciales, conflits, 22:56-7

Coûts/bénéfices, analyse, 22:61-3

Développement, période, 22:47-8

Électricité, Hydro-Ontario, développement, 22:44-5

Établies, efficacité, révision périodiques, 19:48

Établissement, procédure et système définis, conformité, 7:25

Établissement et application, 9:86-8

Facultatives devenues obligatoires par incorporation dans les règlements, liste, 7:51

Fédérales-provinciales, chevauchements, doubles emplois et incompatibilité, 22:42-3

Genres, définition, 7:30

Incorporation dans une loi ou un règlement, 22:45-6, 48-50, 52-3

Internationales, uniformisation, 22:54-5, 63

Normes—*Suite*

Ministères fédéraux, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 22:42-3

Norme universelle volontaire, processus de consensus, 7:30-41, 43-4, 57-8, 50, 53-8; 8:40-1; 9:42, 87-9; 16:38-40, 95-6, 99-101, 150-1; 17:27; 18:57-8; 22:46-8, 50-1, 55-6, 58-9, 61, 63-4; 23:25-6

Voir aussi Habitation; Réglementation, organismes

Normes de conformité, 19:48, 82-3

Normes de performance, 19:48, 82-3

Obligatoires sur la qualité des produits, 9:88-9

Organismes établissant, nombre, rôle, etc., 7:51-4

Produit canadien, définition, 7:29

Réglementation, remplacement ou renforcement, 7:25, 33; 22:42-3

Volontaires, adhésion, 22:58, 64

Voir aussi Commerce de détail, réglementation; Consommateurs, protection

Nouvelle-Écosse

Paperasserie, fardeau, 15:6-8, 17, 25

Réglementation, 15:6-8, 15

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 15:28

Législature, révision, contrôle, etc., 15:10, 14, 20

Nouvelle-Écosse, déréglementation et réduction de la paperasserie, groupe d'étude, 15:4-7, 12-4, 21-3, 28-9

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Oeufs, commercialisation, 6:92-4**Office des normes générales du Canada**

Appui politique, 7:52-3

Comité de taille de vêtements, 7:29-30

Comités des normes, composition, rémunération, etc., 7:42, 46-7, 54-6

Comités des normes, consommateurs, représentation, 7:54-6

Commission d'examen, 7:28-9

Conseil d'administration, 7:28

Et Association canadienne de normalisation, relations, 7:25, 27

Et autorités de réglementation, relations, 7:40-1, 43-5

Et Conseil canadien des normes, relations, 7:25, 31

Président, nomination, 7:50-1

Programme de normalisation et d'accréditation, 7:48-9, 51, 53, 57

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Rôle et fonctions, 7:25-9

Office national de l'énergie (ONE)

Audiences

Contre-interrogatoires, 5:76-7

Employés, comparution à titre de témoins, 5:64-5

Processus, comparaison avec les États-Unis, 5:76-7

Conseiller en matière de politique, rôle, 5:59-61

Employés, nombre, 5:63

Gestion et services, efficacité, évaluation, 5:88-9

Mandat, pouvoirs, etc., 5:52-3, 55-6, 137-9

Membres, nomination, 5:65-70

Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Voir aussi Énergie, politique nationale; Pipelines—Construction

Office national de l'énergie, réglementation

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 5:61-2, 83-8

Critères, 5:52-5

Décisions

Cabinet, révision, 5:91-7, 138-9

Office national de l'énergie, réglementation—Suite**Décisions—Suite**

- Gouvernement provinciaux, participation, 5:67-9
- Motifs, explication, 5:77-9
- Processus, suffisance d'informations et de renseignements, 5:70-2
- Exigences, plaintes, 5:90
- Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 5:80-3, 141
- Politique, directives, 5:55-8
- Public et secteur privé, consultations, préavis, etc., 5:73-6, 98-9
- Révision, 5:51-2, 56
- Secteur privé, coûts, 5:50

Oliver, M. R. (président, Bureau consultatif de la publicité au Canada)

- Réglementation, réforme, étude, 26A:5-15, 18, 22-4, 26, 29

ONE. Voir Office national de l'énergie

Ontario, gouvernement

- Ascenseurs, inspection, réglementation, 16:101
- Camionnage, réglementation, 16:93-4
- Dépenses, gestion et contrôle, 16:116
- Fonction publique, 16:86-7, 104-7, 122-3
- Législation, 16:89, 92-3, 118
- Maisons de repos, réglementation, 16:95-6
- Ministères
 - Gestion, amélioration, projet, 16:93, 103
 - Gestion, normes de base, directives, etc., 16:121-2
 - Païement et encaissement des sommes d'argent, 16:107-8
 - Réglementation, activités, rapports annuels, 16:120
- Paperasserie, réduction, 16:103-4, 17
- Politiques, analyse d'impact économique, 16:92, 98-9
- Réglementation, organismes, 16:112
 - Groupes consultatifs, 16:116, 120-1, 123-4
- Réglementation, réforme, 16:79-84, 87-91, 101-2, 109-12
- Règlements, 16:113-21
- Représentants, témoignages. Voir Associations, groupes..., comparation
- Service au public, 16:81-2, 84-8, 91, 105-9, 116
- Taxe de vente, remboursement, 16:115

Or, grillage, opérations. Voir Pollution de l'air

Ordinateurs, service. Voir Paperasserie—Banques de données; Terminaux

Ordre de renvoi

- Réglementation, réforme, étude, 1:3

Osborn, M. David (chef du contentieux, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

- Réglementation, réforme, étude, 3:11-2, 14-5, 18-9, 31-4, 36-40, 42-5, 50, 52-3

Ouimet, M^{me} Lise (directeur exécutif de la radiodiffusion, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

- Réglementation, réforme, étude, 3:12, 46, 50

Paperasserie

- Banques de données, évolution, croissance, etc., 7:60, 72
- Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 5:101-2; 7:72-3
- Croissance, problème, 7:60
- Données, qualité, nécessité et confidentialité, 7:68-70; 8:31-2
- Et déréglementation, rapport, 7:65-6, 8
- Exigences découlant de la réglementation, frais, remboursement, 8:31-3, 51; 19:55, 79-83

Paperasserie—Suite

- Formulaires exigés, 7:11, 13; 8:26-7, 32-3, 50-1; 13:11-2; 15:26-7; 22:44
 - Interne, systèmes de gestion, 7:67-9, 72
 - Ministère responsable, 7:71-2
 - Ministères, activités et fonctionnement, répercussions, 7:60
 - Petites entreprises, exigences en matière de rapports, modification, 7:63-5, 68, 71, 75; 9:89-90; 15:26
 - Programmes gouvernementaux, incidence
 - Conseil du Trésor, approbation et examen, 7:60
 - Déclaration, exigence, 7:60
 - Formules, rapports, etc., 7:60-4, 77
 - Réduction
 - Délai, objectifs, 7:60
 - Données, utilisation, 7:61-2, 65, 72
 - Épargnes, 7:61, 63, 65, 75, 77; 19:73
 - Mesures législatives, 7:63-5, 71, 75-7
 - Réglementation, incidence, 7:76-8; 9:89
 - Secteur privé
 - Coûts, 7:61, 63, 65, 75, 77; 8:50-1
 - Dossiers, conservation, exigences, 7:62-3
 - Fardeau, plaintes, etc., 2:54; 4:52; 7:60-1, 64-5, 68, 71, 74-5; 17:33
- Voir aussi Dow Chemical of Canada

Paperasserie, réduction, bureau

- Établissement et dissolution, 7:4, 59, 61; 13:11
- Mandat, rôle, etc., 7:59-64, 71-2
- Rapports, recommandations, 7:61-5, 78

Parlement, pouvoirs, érosion, confiance au public, etc., 19:50-1, 65, 83

Parlement, réforme, 10:65; 17:22; 19:83; 21:34-5

Patenaude, M. J.G. (représentant, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

- Réglementation, réforme, étude, 3:51-3

Pensions, régimes privés, employeurs, contribution, 16:26-7, 43

Peterson, M. James (Willowdale; président)

- Aéroports, 10:32
- Agriculture, ministère, réglementation, 2:25-8, 39-44, 52-3; 7:79-82, 90
- Approvisionnement et Services, ministère, service au public, groupe de travail, 7:17
- Association canadienne de normalisation, 7:49-50; 16:40; 22:45, 49, 53-4, 58
- Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires, 8:66, 86-9, 91-2
- Association des consommateurs du Canada, 9:35; 24:23
- Bell Canada, 18:40, 52-3
- Boissons gazeuses, industrie, 11:7, 10, 13-8, 22-3
- Bureaucratie, 24:16
- Comités parlementaires, 8:11; 21:6, 37; 24:26-7
- Commerce de détail, réglementation, 9:85-7, 90
- Commission canadienne des transports, 4:51; 18:29-31
- Commission canadienne des transports, réglementation, 4:51-3; 6:109; 10:37-9
- Communications, ministère, 6:120-3
- Communications, ministère, réglementation, 6:133
- Communications et télécommunications, 6:135; 10:74-5; 12:49, 60; 18:51
- Congrès du travail du Canada, 22:23, 37
- Conseil canadien des relations du travail, 22:21-2

N.B. Voir page 1 pour dates et fascicules

Peterson, M. James—Suite

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 3:17, 33; 6:109-10, 134; 9:63-5, 68; 10:72, 74; 12:58; 18:29-30

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation, 3:40; 6:106, 110; 9:14-6, 58, 66; 10:54, 68-9; 12:56-8

Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 6:65, 68-9, 73-5, 79, 86-91

Consommateurs, protection, boissons gazeuses, bouteilles de 1.5 litre, interdiction, 8:78; 11:28-33

Consommateurs, protection, briquets jetables à butane, 7:41-2; 9:81, 86

Consommation et Corporations, ministère, réglementation, 5:7-8, 21-2, 38, 45-7

Corporations et syndicats ouvriers, déclarations, Loi, 7:65, 75-6; 14:33, 37

Denrées alimentaires, industrie, réglementation, 8:65, 73-5, 82, 84-6, 93-5

Drogues et produits pharmaceutiques, industrie, 24:12-5

Élection à titre de président, 1:4

Emballage et étiquetage, réglementation, 2:44

Énergie, Mines et Ressources, ministère, réglementation, 5:104-5

Énergie, politique nationale, 5:62

Énergie, ressources, 5:55

Environnement, ministère, réglementation, 6:20, 29-30, 32, 36-8, 41-50

Équipement de bureau, 18:40

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, système, 1:70-4, 83-5, 89; 8:12-4, 16-22

Gouvernement, service au public, 7:14, 18

Industries, auto-réglementation, 9:86-9

Information, droit d'accès, mesure législative, 2:25-6; 3:80; 4:21; 6:54-5

Justice, ministère, juges, nomination, processus, 3:31-2

Législation

Avant-projet, groupes intéressés, consultation, etc., 11:7

Dispositions, durée de l'application limitée, révision, 5:34-5, 121-2, 146; 8:33, 37; 11:10; 24:29

Règlements, soumission lors de la présentation du projet de loi, 6:133; 8:75-7

Révision et modification, comité, étude, 8:33-5

Révision et modification, décret du Conseil, 5:55-6

Ministères et agences gouvernementales, réglementation

Chambre de commerce du Canada, relations, 17:33-4

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:39-44; 8:45; 11:41

Comité, étude, 8:19-20

Secteur privé, relations, 17:33

Normes, 7:33-6, 58; 9:86-8; 16:40; 22:46-7, 50, 56-8

Nouvelle-Écosse, réglementation, 15:28

Office des normes générales du Canada, 7:41-2, 50

Office national de l'énergie, 5:55-6, 66-7, 76-7

Office national de l'énergie, réglementation, 5:55-6, 61, 75-8, 92-5

Ontario, gouvernement, 16:90, 123

Papierasserie, 2:54; 4:52; 7:62, 64-5, 74-7; 8:32-3, 50-1; 9:89; 17:33

Pollution des eaux, 14:7

Postes, ministère, transformation en une société de la Couronne, 21:45

Produits agricoles, offices de commercialisation, 10:29-30

Produits chimiques, industrie, 14:44-7

Produits de consommation, emballage et étiquetage, Loi, 11:6, 11

Radiodiffusion-télévision, industrie, 10:59-60

Réglementation, organismes

Audiences, 5:76-9; 6:87-8, 95; 16:153-4

Peterson, M. James—Suite**Réglementation, organismes—Suite**

Communications ex parte, 9:28-9

Décisions, 5:77-9, 92-5; 6:109; 8:42-5; 9:84; 10:37-9; 12:59-61; 16:154; 18:29-30, 51; 21:10, 14-5, 21; 23:23

Évaluation d'impact (PPCG), application, 1:73

Imputabilité, 21:20-1, 23, 24

Membres, nomination, 3:30-3; 5:67, 88; 9:26-7, 64; 10:15; 12:56; 21:40, 42

Nouvelle législation subordonnée, coût-bénéfice, analyse, 3:37

Politique, directives, 3:16; 6:106, 109, 111; 10:37; 18:30; 23:23

Procédures administratives, normes, 3:36-7, 39-42; 5:77-9; 12:58; 16:154; 23:24-5

Réglementation, processus

Comparaison avec les États-Unis, 10:31

Confidentialité des renseignements, principe, 6:40; 13:33; 14:43-4; 16:45

Consultation, communication et accès à l'information, 1:44, 52; 2:26-9; 3:77-81; 5:21-2, 144-6; 6:40, 133; 8:74; 9:28-9; 12:13; 18:19-21

Coûts, 8:15; 9:43; 10:17, 20-1, 23, 25

Députés, information, accessibilité, 3:81-2, 84

Déroutement, 3:105

Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 9:81-2; 11:26; 21:47

Fonctionnaires, attitude, pouvoirs, etc., 8:44

Groupes d'intérêt public, participation, rôle, aide financière, etc., 5:82; 9:29-35; 16:71; 21:27-8; 24:21-3; 25:26-7

Juridiction, conflits, 6:95

Lois et règlements

Compétence, possibilité de conflits, textes réglementaires, précisions, 24:35

Promulgation et modification, publication préalable, 5:124, 128, 146

Révision systématique, 8:38

Parlement, rôle, contribution, etc., 2:35-6; 5:34-5, 92-3; 6:109, 126; 8:11, 17, 19-20, 33-4, 37; 15:29; 18:33

Pouvoirs d'urgence, 8:78; 17:34

Préavis, calendrier, 3:81, 83-4; 4:21; 6:32, 37, 133; 8:15, 37, 75, 77-8; 12:13; 15:28

Procédure d'appel, 14:37

Réglementation volontaire par opposition à une réglementation obligatoire, 7:24

Réglementation, réforme

Colombie-Britannique, 8:24-6

Comité, mandat, extension, 16:45; 18:18

Conseil de réglementation, établissement, 18:33-4

Dé-réglementation, 10:26, 29

Document de travail, mandat, etc., 1:20; 7:66

Étude, 1:10, 20, 36-7, 44-7, 50-3, 70-5, 79, 83-5, 89-91; 2:9, 16, 25-9, 39-45, 52-5; 3:14, 16-7, 30-3, 36-7, 39-42, 61-2, 66-7, 76-85, 98-102, 104-5; 4:9, 19-21, 28-9, 51-4; 5:5-8, 21-2, 33-5, 38, 47-8, 55-6, 61-2, 66-7, 75-9, 82, 88, 91-7, 99, 104-5, 114, 117, 121-2, 124, 128, 135, 144-6; 6:9, 19-23, 29-30, 32-3, 35-8, 40-50, 54-5, 60, 68-71, 73-6, 79, 86-91, 95-7, 106, 109-11, 120-4, 126, 133-5; 7:7, 14, 17-8, 22-4, 33-6, 41-2, 46, 48-50, 58, 60, 62, 64-6, 74-7, 79-85, 87-92; 8:11-7, 19-20, 24-6, 32-4, 36-9, 42-8, 50-1, 54, 58, 60, 63, 65-6, 73-8, 82, 84-96; 9:14-6, 26-36, 42, 44, 46-9, 53-4, 57-61, 63-6, 68, 81-2, 84-90; 10:15, 17, 20-1, 23, 25-32, 37-9, 41-3, 53-4, 59-61, 68-9, 72-5; 12:13, 49, 56-61; 13:33; 14:7, 12, 16-7, 20, 22-3, 27-8, 33-4, 37, 43-8; 15:28-30; 16:18, 21, 30, 40, 44-6, 71, 90, 109-10, 124, 148-9, 153-6; 17:29, 33-6, 44; 18:4, 18-21, 25-6, 29-31, 33-4, 36, 40, 51-4, 58; 21:6, 10-2, 14-5, 20-1, 23, 27-30,

Peterson, M. James—Suite**Réglementation, réforme—Suite****Étude—Suite**

32, 34, 37-42, 45-8; 22:12-3, 15, 21-4, 35-7, 39, 45-7, 49-50, 53-4, 56-8; 23:11-2, 20-5; 24:12-6, 20-4, 26-9, 32-6; 25:12, 14-5, 29, 22-3, 26-7; 26A:5-6

Mise en oeuvre, gestion, 8:37-9

Secteur privé et particuliers, consultation, 4:19-20; 6:32

Règlements

Conformité, frais encourus, 16:18, 21

Conformité à la loi, ministère de la Justice, vérification, 23:12

Coûts/bénéfices, analyse, 18:19

Engagements internationaux vis à vis de la Commission mixte internationale, 14:23

Limitation de durée, 5:121-2

Majeurs et mineurs, définition, 1:52

Nouveaux règlements, état estimatif des coûts, accompagnement, 16:21; 21:29

Parlement, révision, contrôle, etc., 3:95-6; 18:33

Période d'avis et de commentaires, délai minimal, 3:78

Promulgués, conformité aux déclarations faites lors de la présentation du projet de loi, vérification, 16:25

Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 16:25; 23:12, 20-1

Révision, 18:33

Secteur privé, plaintes, recommandations, etc., 2:52-4; 17:33

Utilisation à titre de législation subordonnée, 2:54-5

Relations fédérales-provinciales, réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 2:40-2; 6:45-50; 8:45-8; 11:42-6; 14:45-6; 17:36; 18:25-6, 51

Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), 1:37, 44-7, 53; 3:76; 6:9, 22-3; 7:80-5, 87-9, 92; 10:25-6, 42-3; 11:35-6; 14:12, 16-7, 20, 22, 28; 17:29; 18:18

Santé nationale et Bien-être social, ministère, évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 24:32

TéléSAT Canada, 12:57

Télévision, 9:16, 46-8, 53-4, 59-61

Transports, ministère, réglementation, 4:19-21, 28

Transports aériens, 10:27, 31, 38-9; 17:23-4, 35; 18:31; 21:11-2

Travail, ministère, 3:77-84

Travail, ministère, réglementation, 3:61-2, 66-7, 98-102, 104

Travail, santé et sécurité, 22:12-3, 15

Petites entreprises. Voir Paperasserie**Petits prêts, abrogation ou modification de la loi, 5:29-31****Pétrole et gaz**

Essence, taux de plomb, niveau, programme (AISE), application, 6:11, 13-4

Exploration, forage en haute mer, réglementation, 5:125-7

Réserves et approvisionnements, règlements d'urgence, établissement, 5:122

Voir aussi Pollution, contrôle—Industrie pétrolière

Pipelines

Construction, ONE, approbation, critères, 5:53-4, 57-8

Sociétés, comptabilité uniforme, système, mise à jour, 5:51

Pluies acides, pollution, 1:88-9; 14:34-5**Pollution, contrôle**

Dégrèvements fiscaux et subventions, 24:43-4

Industrie pétrolière, auto-réglementation, 24:44-7

Industrie pétrolière/gouvernement, consultation, etc., 24:38-42, 47-8

Meilleure méthode praticable, 24:39-40

Pollution, contrôle—Suite

Objectifs, établissement, 24:41

Réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 24:48

Réglementation, Manitoba, 24:49-50

Santé, sécurité et équité, réglementation, programme (AISE), application, 24:50

Pollution de l'air, or, grillage, opérations, normes nationales de dégagement d'arsenic, règlement, programme (AISE), application, 1:25-6, 30; 5:102; 6:8-9, 13, 15; 14:7**Pollution des eaux**

Produits chimiques alcalins, contrôle, 14:6-10, 13, 45-6

Réduction, 14:17-8

Substances chimiques toxiques, 14:16-7

Post, M. George (sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations)

Réglementation, réforme, étude, 5:5-48

Postes, ministère, transformation en une société de la Couronne, mesure législative, 21:38, 44-5; 26:9**Priest, Mad. Margot (conseillère auprès du Comité)**

Réglementation, réforme, étude, 3:44; 6:14, 36, 40-1, 46-7, 121-2; 7:12-3, 32, 43; 8:50-1; 9:89; 11:12, 19-20, 39; 13:17-8; 14:47; 21:44; 22:60-3; 23:23; 25:23-4, 26; 26A:9-11, 13, 20, 23, 28-9

Procédure et questions de Règlement

Annonces, publication dans les journaux pour solliciter la participation du public, 1:7

Budget pour déterminer les frais inhérents à l'étude, greffier, préparation, 1:7

Déplacement du Comité à l'intérieur du pays, 1:7; 18:54

Documentation portant sur tous les domaines de l'ordre de renvoi, personnel, préparation, 1:6

Documents, achat, 1:4

Documents, annexion au compte rendu, 3:59; 4:28, 54; 5:48; 6:60; 7:24; 8:22, 97; 9:69, 90; 10:44, 74; 11:48; 12:32, 62; 13:40; 14:48; 15:30; 16:46, 78, 125; 17:36, 62; 18:34, 58; 22:39; 24:62; 26:35

Mémoires, présentation, date limite, 1:7

Personnel de soutien, embauche, bureau, approvisionnement, voyages à l'extérieur d'Ottawa, autorisation, etc., 1:6-9

Président, élection, 1:4

Président et conseillers, consultations, autorisation et rapport au Comité de ses recommandations, 1:6

Procès-verbaux et témoignages, impression, 1:4

Projet de programme, préparation par MM. Milligan et Curtis, 1:4-5

Séance d'organisation, 1:4

Séances

À huis clos, 1:4-9; 12:3-4; 24:3-4; 25:3; 26:3-4; 27:3-7

Calendrier, 1:7

Impression de témoignages et l'absence de quorum, 1:4

Témoins, frais de déplacement et de séjour, allocation per diem, versement, 1:4

Témoins, interrogation par le personnel consultatif en l'absence des députés, 26A:5

Traducteurs, grève, traduction simultanée, inaccessibilité, 1:54; 3:4

Vice-présidents, élection, 1:4, 7

Produits agricoles

Exportation, 2:5

Offices de commercialisation, gestion des approvisionnements, pouvoirs, abolition, 10:29-30

Produits agricoles—Suite

- Offices de commercialisation, mise en marché, programmes, incidence sur la répartition des revenus, 6:91-5
- Plans nationaux de commercialisation, 6:61-2
- Accord fédéral-provincial, 6:62, 71, 74-5
- Prix, stabilisation, mesure législative, 2:6, 29
- Qualité, 2:6

Produits chimiques, industrie

- Auto-réglementation, 13:22-3, 33-5; 14:44-5
- Commission mixte internationale, relations, 14:28, 35, 44
- Information, droit d'accès, mesure législative, effets, 14:40
- Ministères et agences gouvernementales, relations, 14:35-6
- Réglementation
 - Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 13:29-30; 14:45-7
 - Fardeau, 14:28-30
 - Programme (AISE), participation, 14:6, 13-4, 19

Produits dangereux

- Information, rétention, 24:27-8
- Transport, réglementation, 4:8, 16-8, 30, 32; 14:23-8; 16:119-20; 22:42
- Mesure législative, 13:25-7; 14:23, 25, 27; 24:57-8
- Programme (AISE), application, 5:119

Produits de consommation, emballage et étiquetage, Loi, 11:6-8, 11**Produits de ferme. Voir Produits agricoles****Protheroe, M. H. (représentant, ministère des Transports)**

- Réglementation, réforme étude, 4:12, 22-5

Proulx, M. Michel (chef, Groupe consultatif pour les questions techniques, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor)

- Réglementation, réforme, étude, 1:34, 38-9, 44, 46, 49, 52-3

Publicité

- Adressée aux enfants, 26A:7, 13-4, 23, 26
- Aliments, drogues et produits pharmaceutiques, 26A:14-5, 23-5
- Boissons alcooliques, 26A:19-20
- Lois promulguées, manuel, préparation, 26A:29
- Québec, questions linguistiques et crédit à la consommation, restrictions, 26A:26-7
- Trompeuse, 26A:9

Publicité, industrie

- Auto-réglementation, 9:89; 16:39; 26A:6-12, 14-9, 29
- Réglementation
 - Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 26A:23-8
 - Diversité dans l'interprétation, 26A:16-7
 - Répercussions, 26A:28

Questions de Règlement. Voir Procédure**Rabinovitch, M. Victor (secrétaire, Comité national sur l'hygiène et la sécurité au travail, Congrès du travail du Canada)**

- Réglementation, réforme, étude, 22:8-16, 25-6, 31, 33-4

Radiodiffusion

- Conférence administrative mondiale de la radio, 6:105
- Comité consultatif, réunions, gouvernement et secteur privé, participation, 6:100
- Émetteurs licenciés, nombre, 6:99
- Émetteurs-récepteurs à bandes générales dites C.B., 6:98-9, 123, 125, 129
- Émissions autochtones, 6:103-4

Radiodiffusion—Suite

- Modulation d'amplitude (MA), fréquences, modification, 6:101, 104-5
- Normes techniques, établissement, 6:99
- Opérateurs de stations et d'appareils de transmission, licenciement, 6:97-8
- Spectre des fréquences et exigences techniques, gestion, 6:97-9
- Voir aussi* Communications, ministère, réglementation

Radiodiffusion, Loi, modification, 3:48**Radiodiffusion-télévision, industrie**

- Émissions, contenu canadien, 10:66-7, 70-1
- Et CRTC, relations, 10:52-3, 55
- Et ministère des Communications, relations, 10:56, 59-61
- Informations financières, divulgation, 9:8-9, 14-7; 10:68-70
- Juridiction, fédérale/provinciale, 10:54, 74
- Licenses, 10:56-7, 66-8
- Réglementation, 10:45-7, 55-6
 - Allègement, révision, etc., 10:54, 73
 - Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 10:63-4
 - Coûts, 10:70-1
- Relations industrielles, 10:56

Rapport à la Chambre

- Rapport final, 27:8-63

Réglementation, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités.

- Voir* Relations fédérales-provinciales, les noms des ministères, agences, commissions, conseils et les sujets particuliers

Réglementation, organismes

- Accessibilité, 19:102
- Audiences
 - Contre-interrogatoires, 3:35, 37-40, 42; 5:76-7; 16:130-1, 153-4
 - Voir aussi* Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- Fonctionnaires des ministères, comparution à titre de témoins, 2:51; 3:20; 4:26-7, 49-50; 5:64-5, 137, 139; 6:136-7; 9:84; 17:61-2; 21:8
- Informations financières, divulgation, 9:17; 12:16-7; 16:51; 18:19-21; 19:97-9; 22:6
- Intervenants
 - Liste, publication, 7:75; 21:18-9; 22:24; 24:48
 - Nombre, restriction, 12:9-11; 16:62-4
 - Particuliers, 19:85-6, 93-5, 101-2, 104; 20:48
 - Services juridiques, 16:56-7, 59, 75, 77; 19:13, 93; 20:42-3, 45; 21:25-7
- Préavis, 16:65
- Procédure, règles, 16:60-1; 19:100; 21:43; 25:20-2
- Public, participation, 19:100; 20:8-9
- Télédiffusion, 16:129
- Budgets, 16:129-30, 144, 147-8; 19:55, 79-80
- Communications ex parte, 9:9-10, 28-9
- Concurrence, stimulation, 20:23-5; 25:8-9
- Création, objet de réglementation, précision dans la mesure législative, 20:4, 19
- Décisions
 - Cabinet, révision, 3:18-9; 5:91-6; 6:65, 109; 8:42-3, 45; 9:50-2; 10:37-43, 46-9, 57-9; 12:60-1; 13:24-5; 16:49-51, 61, 72-3, 75-6, 137, 142-3, 154-5; 17:6, 23-4, 38-43, 50-2, 54, 57-9, 61-2; 18:29-32, 51, 53; 19:18, 22-5, 50, 57, 94, 100; 20:10-1, 21-3; 21:8-16, 44; 23:5, 16, 23-4; 26:20
 - Voir aussi* Commission canadienne des transports, réglementation; Conseil de la radiodiffusion et des

Réglementation, organismes—Suite**Décisions—Suite****Cabinet, révision—Suite****Voir aussi—Suite**

télécommunications canadiennes, réglementation; Office national de l'énergie, réglementation

Délai, 9:46, 49, 84-5; 10:60-1; 12:51, 59, 61; 16:152; 20:12-5, 23, 35; 21:19-21, 36; 22:8

Motifs, explication, 5:77-9; 6:68-70; 10:62; 16:50-1; 22:8; 26:31-3

Publication, 9:41; 25:9

Tribunaux, révision, 5:91, 93; 8:43-4; 10:47-50, 58-9; 12:45; 16:73, 77-8; 17:59-60; 19:50, 57; 21:15-7

Demandes d'approbation ou d'autorisation aux termes de plusieurs règlements, audience conjointe, 6:131-2

Droits de la personne, empiètement, juge Louis Philippe de Grandpré, propos, 20:6-7, 11-2

Entreprises réglementées, influence, 3:46-7; 5:72-3; 6:66, 84-5; 15:22; 16:129; 25:5-6, 23

Voir aussi Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Entreprises réglementées, renseignements fournis, suffisance, 9:8

Et ministères

Norme universelle volontaire, processus, application, 7:35, 39, 43-4

Relations, mesure législative, 6:102, 137

Rôles, conflits, 17:37, 52, 54-6, 61-2; 19:57; 21:5-6, 13-4

Et organismes de réglementation provinciaux, collaboration, conflits, etc., 5:69, 140

Imputabilité, révision intérieure, 21:8, 19

Imputabilité, révision par un comité parlementaire, 21:8, 19-23, 32-7

Inspecteurs, droits d'entrée, perquisition, saisie, etc., 13:31-3, 35-7, 39-40

Mandat, extension, 26:11-2

Mandat, pouvoirs, etc., 3:9-10; 9:51-2; 10:57; 16:126-8; 20:6-7, 11; 21:10, 13, 17; 23:14-6

Marchés, transactions, intervention, 12:40-2, 46; 16:126-7, 140

Membres

Comparution devant un comité parlementaire, suggestion, 26:13-6

Conflits d'intérêts possible, directives, 3:29-30; 10:15; 16:76; 17:25

Évaluation, comité des hauts fonctionnaires, participation, 26:7, 26-8

Expertise, 16:128, 135; 20:49-50, 56; 25:6-7; 26:22-3

Formation, 26:33-4

Impartialité, 6:82; 26:22

Incompétence, irresponsabilité, discipline, 26:28-9

Mandat, durée, 20:50, 56; 26:26, 29-30

Nomination, 3:20-34; 4:33-4; 5:65-70, 88, 94, 99; 9:7, 21, 24; 16:77, 128-9, 135; 19:101-2; 22:18-9

Comité, étude, 3:24-9; 4:40-1; 5:69-70; 6:65, 79-81; 9:9, 22-3; 10:12-5; 16:129, 133-4, 143-4; 17:19-21; 18:17; 20:28; 26:31

Critères, 3:22, 30; 4:39; 6:65-6, 81-2; 9:27-8, 64; 10:12-6; 12:27-8, 55-6; 19:21; 20:50, 56; 21:39-41

Fonctions, description, 3:22, 30; 4:39; 6:65-6; 9:27-8, 64; 20:15; 21:39-40; 26:20-2

Fonds de pension, mobilité, 26:30-1

Président, consultation, 6:81; 26:21-5

Secteur privé et groupes d'intérêt public, consultation, 9:26, 71; 19:20; 20:15-6; 21:40, 42; 22:25-6; 26:21-5

Réglementation, organismes—Suite**Membres—Suite****Nomination—Suite**

Talents, réservoir, établissement, 3:29-30, 34; 4:39-40; 26:21, 25-6

Voir aussi Commission canadienne des transports; Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; Office national de l'énergie

Président, mandat, durée, 26:26, 29-30

Mesures législatives habilitantes, 3:15

Nouvelle législation surbordonnée, coût-bénéfice, analyse, 3:37

Personnel professionnel, interrogatoire/contre-interrogatoire, assujettissement, 13:19-20, 28; 16:73-5

Personnel professionnel, opinions, rapports, publication, 13:19-20, 28; 16:67, 73-5

Politique, directives, 3:10, 16; 6:106, 109, 111-2; 9:51; 10:37-42, 46-7, 57-9, 73-4; 12:6, 48-50, 59; 16:31-2; 16:49-50, 52, 73, 137-40; 17:6, 41, 44-56, 60-1; 18:30, 45-6; 19:16-9, 21, 24; 20:10-1, 26; 21:7, 9-11, 13-4, 44-5; 22:8; 23:14-6, 23; 26:17-20

Politique, formulation, 3:8; 19:14-5; 21:13-4; 25:22-3

Procédures administratives, normes, 3:35-6, 40-4; 4:34-5, 41-2, 48; 6:87-8, 95; 9:20; 25:20

Mesure législative, 3:36; 5:77-8, 80; 9:18-9; 12:58; 16:154; 17:15; 19:87, 90, 94-7, 99, 102; 20:19; 21:42-3; 23:24-6

Voir aussi Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, réglementation

Procédures d'adjudication, 22:6

Programmes, étude par un comité parlementaire, 10:64-5

Rapports annuels, 4:35; 9:65; 16:136; 21:37; 26:12-3

Relations publiques, 21:6

Rôle, activités, etc., 9:20-1, 24-5; 10:12-3

Travail, conditions, 3:5

Uniformisation, 16:127-8, 151-2

Réglementation, processus

Activités, imputabilité, 3:5, 91; 8:62

Amélioration soutenue, 1:13, 21

Bénéficiaires, 10:36-7

Comparaison avec d'autres pays, États-Unis, etc., 10:31; 13:38; 19:68; 23:5; 25:20

Confidentialité des renseignements, principe, 6:38-40; 8:60; 12:17; 13:31, 33-4; 14:5-6, 36-43; 15:9, 27; 16:13-4, 45, 51; 18:19-21; 19:48, 97-9

Consommateurs, protection, 1:12; 19:85-7

Consultation, communication et accès à l'information, 1:13, 20, 29, 32, 44-5, 52, 61; 2:10-2, 25-9, 45-8; 3:5, 77-81; 5:17-23, 28, 144-5; 6:95, 133; 8:74-5; 9:7-8, 28-9, 41, 70-1, 81; 10:35; 45; 12:6-9, 13, 16, 50; 16:51-2, 65-6, 130; 17:6, 10-8, 33, 56-7; 18:19-21; 20:18, 28, 39-44, 50; 22:6, 27, 34, 38; 23:7-10; 24:17

Projets intensifs relevant de diverses juridictions, agence centrale de réglementation, établissement, 5:145-6

Coordonnateur, nomination, 16:42-3; 20:6-7

Coûts

Budget de réglementation, 1:85-6; 2:37-9; 3:92-4; 4:53; 8:15-6, 62; 10:16-25, 43; 13:16-9; 15:18-9; 16:17, 19-20, 144, 147-9; 19:49-50; 20:5; 21:45; 22:7

Consommateurs, répercussions, 16:22-4; 18:8; 19:33, 65, 89

Gouvernement et secteur privé, 1:85-6; 2:37-9; 3:92-5; 9:41-3, 75; 10:5-6, 16-25, 28; 16:20; 19:66-7

Principe du paiement par l'utilisateur, 10:27-9, 32

Députés, information, accessibilité, 3:81-5

Déroulement, 1:13-4; 3:105

Effets, 13:4; 17:4

Réglementation, processus—Suite

Examen et consultation préalable à la promulgation, organisme quasi-judiciaire, établissement, 9:71-84, 86; 10:22-3, 67; 11:26; 15:15-6, 24-5; 18:9-10, 14, 23-4; 19:66, 71, 77; 20:6; 21:17, 47; 22:30-4, 43-4

Fonctionnaires, attitude, pouvoirs, etc., 8:42-5, 51-3; 20:6

Fonctionnaires, normes de rendement, établissement, 8:54, 56-8

Groupes d'intérêt public

- Participation, rôle, aide financière, etc., 1:11; 2:45-8; 3:49-50, 96-7; 4:34, 46; 5:19-20, 45-7, 80-3, 141-4; 6:29-30, 67-8; 8:60, 93-5; 9:10-2, 29-35, 71; 12:9-10, 15-6, 53-4; 13:21-2, 29-30; 15:10, 19-20; 16:13, 37, 40-1, 48-9, 55, 57-60, 63, 69-71, 99, 149-50; 17:6-7, 18-9, 21, 53; 18:15-6; 19:12-3, 42, 48, 60-2, 88-91, 93, 100-3, 105; 20:19-20, 28-39, 43, 45-8, 52-7; 21:17-8, 24-8; 22:26-7; 24:20-3, 26, 36; 25:10, 26-7; 26:31
- Voir aussi* Centre pour la promotion de l'intérêt public et les noms particuliers des ministères, agences, commissions et conseils

Intérêt public, défenseur, nomination, 2:47-8; 3:97-8; 5:46-7, 103, 142; 9:71; 12:15-6; 15:19; 16:37-8, 58, 130, 144-5, 149-50; 21:26

Juridiction, conflits, 1:15; 2:15; 3:4-5, 58-9; 5:83-8; 6:95, 131; 16:25; 18:24-6; 24:57-8

Justice, ministère, rôle, 23:6

Limitations, 10:34

Lois et règlements, compétence, possibilité de conflits, textes réglementaires, précision, 24:34-5

Lois et règlements, révision systématique, 8:24, 38, 63, 71-2; 9:71; 18:16-7

Métiers et professions réglementés, 10:30-1, 33

Objectifs, 10:4-5, 8; 16:126-7

Organisme responsable indépendant, création, 6:33; 18:7, 23-4, 45; 19:33-4

Parlement, rôle, contribution, etc., 1:17; 2:13-4, 35-6; 5:34-6, 92-3, 128-9; 6:125-6; 8:5-8, 11, 16-22, 29-30, 33-7, 48-50, 56-8, 67, 70-3, 77, 79; 9:43, 71, 80-1; 10:34-5, 46, 51, 54, 59, 64-6, 74; 12:50-1; 13:5-7; 15:12, 14, 29-30; 16:41-2, 128-9, 132, 139-40, 153; 17:8-10, 17-8, 21-3, 50, 60-1; 18:6-7, 12, 14-5, 23, 33, 45; 21:8

Politique, directives ministérielles, approbation préalable ou désaveu, pouvoirs, 6:108-9, 112

Politiques, révision systématique, 16:130

Pouvoirs d'urgence, 8:78-9; 10:12, 20-1; 17:34, 46; 19:59, 76; 23:8

Préavis, calendrier, 3:81-4; 4:21; 5:20, 120-8, 146; 6:32, 35, 37, 41, 133; 8:15, 37, 73, 75, 77-8; 9:71; 11:5; 12:13-4; 15:28-9; 17:6, 10-3, 15, 34-6; 18:9; 20:17-9, 40; 21:18, 45; 22:6, 25, 30; 23:23; 24:54-5

Procédure d'appel, 13:4-10; 14:32, 47-8; 16:142-3; 18:11, 46-7; 19:11

Procédures judiciaires, 16:128, 141-2; 19:92-4

Produit national brut, pourcentage réglementé, 8:38, 10:25, 31

Public, participation, 9:12, 81, 86, 88-90; 20:8; 22:6; 23:7; 25:10-1, 14-5, 24-5

Réglementation volontaire par opposition à une réglementation obligatoire, 7:24

Révision systématique, 19:58

Secteur privé, comportement, contrôle, 7:25

Sur-réglementation, 13:38-9; 18:7-8; 19:58; 20:31

Textes réglementaires découlant d'une législation habilitante, élaboration, 13:5; 14:4-5, 30-3; 15:14, 20, 24-5; 16:28-31, 54-5, 67-9, 140, 152; 17:4-5; 19:10-1, 15, 19, 58, 62-3, 72, 75, 83; 22:28-9; 23:9

Vérificateur de la réglementation, bureau, établissement, 16:130, 136-7, 145, 151-2, 155-6; 17:9; 19:72

Réglementation, réforme

Appui politique, absence, 8:83-4

Calendrier, 2:11, 27; 9:40-2

Colombie-Britannique, 8:24-7; 16:83-4; 19:74

Comité, mandat, extension, 16:35-6, 45, 53-4; 18:18

Comité, rôle et fonctions, 9:13

Conseil économique du Canada, rapports, 16:45; 18:10-5

- Final, 7:66; 8:66-7; 10:44; 18:15
- Provisoire, 3:5, 57; 5:103, 134; 6:107; 10:35; 18:18; 22:8-9

Coordonnateur, nomination, 16:110-1

Dé-réglementation, 10:26, 29, 36-7, 43; 12:43; 19:53-5, 57, 69, 73; 25:8-10

Document de travail, mandat, etc., 1:11, 19-21; 2:10; 7:66; 16:124

Étude, 1:10-91; 2:4-55; 3:4-106; 4:4-54; 5:5-146; 6:5-137; 7:4-95; 8:5-96; 9:5-90; 10:4-75; 11:4-48; 12:5-62; 13:4-40; 14:4-48; 15:4-30; 16:5-156; 17:4-62; 18:4-58; 19:5-105; 20:4-57; 21:4-48; 22:4-67; 23:4-26; 24:6-62; 25:4-27; 26:5-35; 26A:5-29; 27:8-63

Examen global, 19:73-4, 104

Gouvernement, position, 16:109-10

Gouvernement, priorité, 1:21-2

Limitation, 10:43

Mesure législative, 1:13, 20; 9:13, 18-9, 43-4; 21:45-6

Ministre responsable, rôle, mandat, etc., 1:11-4, 16-7

Mise en oeuvre, difficultés, problèmes, etc., 1:12, 14-6; 9:43

Mise en oeuvre, gestion, 8:36-9, 48-9, 52-3

Perspectives régionales, 1:11; 19:57

Productivité, effets, 16:27-8

Provinces, position, 16:32-3

Public, appui, 8:23

Public, participation, financement, 9:39-40

Voir aussi Réglementation, processus—Groupes d'intérêt

Rapport, 27:5-7

Secteur privé et particuliers, consultation, 1:15, 26; 4:19-20, 30; 6:31-3

Syndicats, attitude, 3:75-6

Voir aussi les noms particuliers des associations, groupes, ministères, agences, commissions et conseils

Règlements

Administration et application permanente, 22:6

Adoption par décret du conseil, 23:19

Alternatives, secteur privé, assurance de qualité des produits, réduction de la pollution, etc., 19:55-6

Application, délai, 2:53-4; 9:49

Arbitrage, processus, 1:18; 19:54, 57

Chevauchements entre diverses compétences, 1:19, 21; 19:54

Classification, 10:7-8; 22:29; 26:11

Comité spécialisé en matière, étude, 12:23-4; 19:49; 26:7

Complexité, 9:21, 32; 19:28, 76-8; 22:8

Conformité, frais encourus, 1:12; 16:7-8, 17-9, 21-2, 34-6, 41

Conformité à la loi, ministère de la Justice, vérification, 23:11-2, 17-20

Consolidation, disponibilité, 16:143; 21:46, 23:25

Coûts/bénéfices, analyse, 3:37; 7:88-91; 10:9-12, 18, 35; 11:21-3; 13:23; 14:5, 7; 17:5-6, 30; 18:19; 19:48-9, 63, 78-82; 20:8; 21:18, 29-30; 22:5-7, 36-7; 23:22-3; 24:28

Coûts/bénéfices, diffusion, 10:5-6

Dispositions, durée d'application limitée, 1:80-4; 5:34, 120-1; 8:23-4, 62, 71; 10:46; 12:24-5; 16:129, 135-6, 144, 146-7; 17:30; 18:6-7, 16-7, 24; 19:49, 59, 67-8, 70-1; 26:11

Économiques, 8:69-70; 10:7, 11; 12:14; 19:47-8, 73; 20:34; 25:5, 8

Élaboration, 1:61; 16:37, 66

Engagements internationaux vis-à-vis de la Commission mixte internationale, 14:23-5, 27-8, 35, 44

Règlements—Suite

Établissement, processus, 21:17-8; 23:17-9
 Exigences, compendium par industrie, 22:32
 Fédéraux-provinciaux, coordination, 19:36-7, 40; 20:7-8
 Formulation, 22:6
 Impact économique, évaluation, 17:57, 31-2; 19:54; 20:13; 23:20; 24:28, 56; 26A:29
 Indexation et publication, 16:52-3; 21:46
 Information, diffusion sélective, 12:8, 13
 Information, ordinateur, fichier central, établissement, 13:34-5
 Majeurs et mineurs, définition, 1:52-3
 Non utilisés, inefficaces ou indésirables, suppression, 1:13, 20; 5:33; 17:30; 19:70
 Normes de rendement pour entreprises réglementées, établissement, 13:5
 Nouveaux programmes, coûts/bénéfices, justification, 10:46; 19:75
 Nouveaux règlements, état estimatif des coûts, accompagnement, 16:15-6, 21; 21:29
 Observance, bureaucratie, augmentation, 8:60-1
 Organisme quasi-judiciaire indépendant, étude avant la promulgation, 5:97-8
 Parlement, révision, contrôle, etc., 2:13, 35-7; 3:95-6; 4:32; 5:35-6, 128; 8:8-9, 34, 37, 41-2, 61-2, 69-72, 76-7, 80-3; 9:67-8, 71, 80-2; 10:35, 46, 51, 64-6; 11:21-7; 12:23-4, 50; 15:14, 20; 17:5-7; 18:29, 33; 19:41-2, 48, 58, 71, 75-7; 22:7; 23:7-9; 24:33; 26:7-8, 11
 Période d'avis et de commentaires, délai minimal, 1:29; 3:78; 16:152; 19:54; 24:47-9, 53
 Petites entreprises, effets, 1:11-2
 Poursuite judiciaire résultant de l'application, réussite, frais, récupération, 19:48
 Priorités, 2:14-5
 Prolifération, 16:7-8, 10; 19:51; 22:8
 Promulgation sans préavis, 22:24-5
 Promulgués, conformité aux déclarations faites lors de la présentation du projet de loi, vérification, 16:25-7
 Propriété, droit de poursuivre un commerce, 10:7, 11
 Publication dans la *Gazette du Canada*, 1:15-7, 29; 4:30; 6:34-5; 7:86, 93-4; 8:15; 17:5, 34; 19:49
 Rédaction, qualité, 21:46
 Rédaction de nouveaux règlements, groupes intéressés, consultation préalable, 11:16; 16:8, 11-5, 17, 19, 24-6; 18:5-6, 9, 12-5, 22-3; 19:28, 30, 34-6, 54, 66-7; 20:17-8; 21:17-8; 22:6; 23:7-13, 20-2; 24:20, 51-3
 Réduction, 1:12, 26; 19:59
 Révision systématique, 16:55-6; 22:7
 Groupe consultatif externe, conseil de réglementation, etc., établissement, 15:7-11, 15-8, 21, 24-5; 16:10, 14, 25; 18:10-1, 33-4; 21:36; 25:10-20, 24-5
 Secteur privé
 Coût, effets, etc., 1:19-21; 16:7, 9-10; 18:5-6; 19:68-9
 Subsidés ou compensation, 19:61
 Fardeau, 9:26; 10:4-6, 8-9, 45; 12:43, 45; 13:5; 15:12; 16:6-7, 36, 54; 17:7; 18:5, 7-8; 19:52, 54, 65-6, 71, 87-8; 20:5, 31; 21:17; 22:28, 30, 39
 Plaintes, recommandations, etc., 1:22; 2:52-4; 17:33
 Sociaux, 8:69-70; 10:7, 11; 12:14; 19:47-8; 22:23; 25:6
 Stade d'ébauche à la promulgation, 24:17-20, 54-5
 Touchant plus d'un programme, approbations, action conjointe, 2:15
 Utilisation à titre de législation subordonnée, 1:17; 2:54-5; 7:25, 34; 11:24-5; 16:140, 152; 17:25-6; 22:28-9
 Utilisation pour la réalisation d'objectifs de politique, 1:12

Règlements et autres textes réglementaires, Comité, 12:23-4; 17:25
 Rapport, recommandations, 3:5; 25:19
 Responsabilités, pouvoirs, etc., 5:98; 17:25-6

Relations fédérales-provinciales

Réglementation, chevauchements, doubles emplois, incompatibilités, 1:21; 4:28, 53-4; 5:39-45, 83-8; 6:41, 45-52; 7:72-3; 8:45-8, 63; 9:85; 10:63-4; 11:41-6; 14:45-7; 16:7, 9, 33; 17:36; 18:25-7, 51; 19:32, 36-41; 20:7-8; 25:12

Voir aussi Communications et télécommunications—Politique

Réseau téléphonique transcanadien

Composition, rôle et fonctions, 12:5-6
 Réglementation, réforme, mémoire. *Voir* Appendices
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
 Télésat Canada, adhésion, entente, CRTC, décision, etc., 12:26-7, 60; 17:38-9; 18:46; 19:23

Revenu national, ministère, données fiscales, confidentialité, 7:62, 69-70

Richardson, M^{me} Mildred G. (coordonnatrice, Bureau pour la déréglementation et la réduction de la paperasserie de la Nouvelle-Écosse)
 Réglementation, réforme, étude, 15:20-2, 24, 26-7

Robb, M. James (représentant, Association des consommateurs du Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 19:89-100, 103

Robertson, M. T.R. (chef intérimaire, Direction des explosifs, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources)
 Réglementation, réforme, étude, 5:119

Robinson, M. Raymond (sous-ministre adjoint, Services de la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement)
 Réglementation, réforme, étude, 6:5-59

Rosen, M. Paul (conseiller auprès du Comité)
 Réglementation, réforme, étude, 26A:23-8

Rouge et Souris, rivières, projet de dérivation de la Garrison au Dakota du Nord, 25:7, 21

Saccharine, dangers, effets cancérigènes, interdiction de l'usage, etc., 11:13-4, 22-3, 44

Santé, sécurité et équité, réglementation, analyse d'impact socio-économique, programme (AISE)
 Analyses coûts-avantages/coûts-efficacité, risques-avantages, etc., 1:38-9; 3:60-1, 68, 71-3; 7:82-4, 87-91; 14:7-8, 10, 14-22; 17:28-9
 Analyses effectuées, 1:41; 3:74; 5:9
 Analyses en cours, 1:48; 4:16; 5:9, 107; 6:11
 Application, personnes autres que les responsables de l'élaboration des règlements, 6:20-1; 14:5, 11-2; 17:29-30; 24:42-3
 Avantages, valeur monétaire, détermination, 6:9
 Comparaison avec les États-Unis, 1:34-5, 40-1
 Conseil du Trésor, Secrétariat, mandat, rôle, etc., 1:16, 39-41; 3:74; 5:12, 113; 6:16-7; 7:92-3; 17:29-30
 Conseil économique du Canada, recommandations, 1:23-4, 28-9, 42-3, 45
 Conseil privé, approbation, 7:85
 Critères d'application, 1:38-9, 46; 3:67-72, 74; 4:16; 5:14, 107-8; 6:19, 23-4, 27; 7:86-8; 10:25-6
 Établissement de deux catégories distinctes, 6:22-3
 Évaluation, efficacité, rendement, etc., 1:16, 23-32, 48, 52, 78; 3:76-7; 4:17-8; 5:11, 13, 16-7, 109, 118-9; 6:19-20; 11:35-6; 15:10, 29-30; 17:27-8; 18:6; 21:28-9; 22:35

Santé, Sécurité et équité, réglementation—Suite

- Évaluations préliminaires, 3:71-3; 5:119-22; 6:11, 15-6, 18-9, 22-3, 26-8; 7:81, 83-4, 87, 89
- Extension à des secteurs autres que la santé, 1:45-6, 49-50; 3:67; 4:16-8; 5:9, 11, 102, 106, 111-4; 6:13-4, 112; 14:10-1; 16:42-3; 17:28; 21:29
- Fondement statutaire, 1:37
- Groupes intéressés, collaboration, 8:62
- Intervenants non gouvernementaux, attitude, 1:27-9; 5:102
- Ministères, cadres supérieurs, attitude, 7:94
- Ministre compétent, responsabilité, pouvoir, etc., 1:35-7
- Modification et/ou amélioration, 6:17-8
- Non-exécution, sanctions, 1:40-1
- Objectifs, 6:17-8
- Organisations syndicales et de consommateurs, consultation, 1:33-4, 39, 47
- Parlement, révision, 2:36
- Politique, 1:23-31, 37; 7:94
 - Manuel des politiques administratives, chapitre 490, 1:39, 42; 5:10, 108-9; 6:11-2; 7:86
 - Procédure d'urgence, règlements, promulgation sans analyse préalable, 1:48-9; 5:117-8; 7:90, 92; 14:22-8
- Procédures, exigences, 1:42-4; 5:9-12; 6:9-13; 7:86-7
 - Coûts, 7:82-4
 - Public, consultation, appui, etc., 1:16-7, 24, 26, 29, 31-3, 43-5, 47-8; 5:103; 6:16-8
- Publication, 5:106
 - Exposé de l'industrie intéressée, accompagnement, 8:61
- Règlements d'ordre économique et de fixation de taux, application, 1:31-2, 42-3
- Règlements mineurs/majeurs, distinction, seuil de \$10 millions, 1:45-6; 3:67-71; 4:16; 5:9-11, 13-4, 107-9, 119; 6:15-6, 23, 27-8; 7:80-4; 8:62; 10:42-3; 11:27, 35; 12:22; 14:8, 19; 16:20; 17:28; 18:18; 21:29; 23:7; 24:29
 - Réduction à \$5 millions, 5:14; 6:21-2; 7:87; 11:36; 14:11
- Remplacement par la publication préalable des règlements, 5:110-1
- Ressources, disponibilité, coûts, etc., 3:67-8, 73-4; 4:18; 5:12-3; 6:14-5; 7:84
- Vie humaine, coût, évaluation, 10:26; 11:39; 22:39; 24:28
- Voir aussi les noms des ministères, agences, commissions, conseils et les sujets particuliers*

Santé nationale et Bien-être social, ministère

- Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 24:30-2
- Protection de la santé, Direction générale
 - Administration de certaines lois, 24:7
 - Comités consultatifs, frais de déplacement et indemnités, 24:25-6
 - Nouveaux règlements, préavis, lettres de renseignements, 16:34; 24:7-8
 - Public, communication par l'intermédiaire des députés, 24:24-5
 - Réglementation, réforme, 24:9-12
 - Règlements, rédaction, groupes intéressés, consultation, 24:7-9, 34
 - Rôle, responsabilités, etc., 24:6-7
- Représentants, témoignages. *Voir Associations, groupes..., comparution*

Satellites

- Contenu canadien, 12:34-5
- Diffusion directe, politique, 17:48
- Lancements, ententes de coopération avec d'autres pays, 12:34-5
- Lancements, groupes intéressés, 12:43-4
- Retransmission directe, service, 6:102
- Stations terrestres, permis, émission, 6:101; 9:46-7

Satellites—Suite

- Stations terrestres, Télécommunications CNCP, droit de propriété, restriction, 19:9-12
- Schmidt, M. Joseph (vice-président des affaires de réglementation et gouvernementales, CNCP Télécommunications)
 - Réglementation, réforme, étude, 19:5-26
- Schultz, M. Nick (avocat-conseil adjoint, Centre pour la promotion de l'intérêt public)
 - Réglementation, réforme, étude, 16:47-52, 55-8, 60-8, 71-3, 75, 77-8
- Scott, M^{lle} Janet V. (représentante, Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs)
 - Réglementation, réforme, étude, 26:5-35
- Séance d'organisation.** *Voir Procédure et questions de Règlement*
- Secteur privé,** 19:53-4
- Services de placement d'employés temporaires, industrie,** réglementation, 19:70
- Slader, M. G. Yorke (secrétaire, Office national de l'énergie)
 - Réglementation, réforme, étude, 5:74-5, 89-90
- Slatter, M. Frans F. (conseiller, Commission de réforme du droit)
 - Réglementation, réforme, étude, 21:11, 22, 24, 27-8, 30-3, 36-9
- Société canadienne d'hypothèques et de logement,** 16:28
- Solomon, M. A.O. (représentant, Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs)
 - Réglementation, réforme, étude, 26:6, 12-3, 17-8, 21-2, 24-30, 33
- Sondages volontaires, qualité, taille et validité de l'échantillon,** 7:70-1
- Sous-comité du programme et de la procédure.** *Voir Procédure—Comité directeur*
- Stacey, M. W. (directeur, relations avec le gouvernement et politiques publiques, Association canadienne des radiodiffuseurs)
 - Réglementation, réforme, étude, 10:56, 59-61, 63-70, 74
- Stanbury, M. William T. (professeur agrégé, Faculté de commerce et d'administration commerciale, Université de Colombie-Britannique)
 - Réglementation, réforme, étude, 10:4-44
- Steele, M. D. (membre du comité des relations gouvernementales, Association canadienne des boissons gazeuses)
 - Réglementation, réforme, étude, 11:12, 14-5, 18, 21, 23, 37-8, 41-3, 45-8
- Steele, M. G.G.E. (président, Association canadienne des radiodiffuseurs)
 - Réglementation, réforme, étude, 10:44-75
- Strayer, M. B. (sous-ministre, Droit public, ministère de la Justice)
 - Réglementation, réforme, étude, 23:4-11, 14-8, 23-4, 26
- Syndicats, membres, cotisations,** 22:22-4
- Système national de normalisation du Canada,** 7:27, 40, 45
- Télécommunications.** *Voir Communications et télécommunications*
- Télécommunications CNCP**
 - Pourcentage du marché concurrentiel, 19:5
 - Réglementation par la CRTC, 19:5, 26; 20:24
 - Interventions, coûts, 19:13
 - Représentants, témoignages. *Voir Associations, groupes..., comparution*

Télécommunications CNCP—Suite

Secteur télégraphique, 19:6
 Services et équipement de télécommunications, fourniture, 19:6
 Tarifs, augmentation, 19:8-9

Téléphone, service, tarification, 12:59; 19:16-7, 19

Télésat Canada

Actionnaires, 12:32
 Concurrence, 12:46-7, 51-2
 Information, droit d'accès, mesure législative, effets, 12:57
 Politique, directives, 12:48
 Réglementation
 CRTC et Communications, ministère, juridiction, 12:35
 Fardeau, délais, études, etc., 12:32-4, 36-9, 43, 52, 57
 Réforme, mémoire. *Voir* Appendices
 Règlements internationaux, implications, etc., 12:34-5
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
 Services domestiques et transfrontières, 12:34-5
Voir aussi Réseau téléphonique transcanadien

Télévision

Câblovision, systèmes, 3:9-10, 17
 Concurrence, 9:46
 Information financières, divulgation, 9:15-8, 59-62; 10:69
 Nombre, 9:45
 Politique, 3:10
 Réglementation par la CRTC, 9:52-7, 63, 65, 69; 20:16
 Tarifs, 9:48, 57, 59-60, 62, 69; 10:54
 Payante, 9:47-8, 51-2; 10:54; 16:138-40; 17:45; 20:11; 21:39
 Permis, modalité d'allocation, 6:135-6
Voir aussi Communications, ministère, réglementation—
 Radiodiffusion et câblodiffusion; Radiodiffusion-télévision, industrie

Terminaux, programme d'attachement, Comité consultatif, normes techniques, établissement, 6:100

Textes réglementaires. *Voir* Réglementation, processus

Textile, industrie, poussière de coton, normes, établissement, coût, 3:69-70

Therrien, M. R. (vice-président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)
 Réglementation, réforme, étude, 3:9-10, 16, 18, 22-3, 27, 30, 35, 38-9, 41-2, 44, 47-51, 54

Thibault, M. L. (secrétaire administratif, Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation)
 Réglementation, réforme, étude, 16:17, 20, 23-4, 38-41

Thompson, M. Eldon (président, Télésat Canada)
 Réglementation, réforme, étude, 12:32-62

Toombs, M. R.B. (conseil supérieur en énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources)
 Réglementation, réforme, étude, 5:100-4, 106-7, 113-6, 118-9, 127-32, 134-7, 140-2, 144-5

Toronto, Ont., aéroport de l'île, service de transporteur ADAC, décision de la CCT, 19:21-2, 91

Transports

Concurrence, 16:140-1
 Dé-réglementation, 25:9
 Politique, 16:136

Transports, modification de la loi, 4:36-7

Transports, Commission. *Voir* Commission canadienne des transports

Transports, ministère

Évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, 4:11-2, 21-5
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution
 Transport maritime, Administration, 4:4, 6-8, 10-4, 20
 Transports aériens, Administration, 4:4-10, 14-6
 Transports de surface, Administration, 4:4, 6, 9, 19

Transports, ministère, réglementation

Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 4:25-6, 28
 Lois et règlements, révision, 4:6, 10-5, 28
 Public et secteur privé, consultation, préavis, etc., 4:15, 19-21
 Réforme, 4:7-10, 13
 Mémoire. *Voir* Appendices
 Répercussions internationales, 4:6-7
 Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 4:16-8
 Sécurité, priorité, 4:6-7, 28-9
Voir aussi Commission canadienne des transports, réglementation

Transports aériens

ADAC, service. *Voir* Toronto, Ont.
 Dé-réglementation, 4:52-3; 10:12-4, 26-8, 31-2
 Halifax-Toronto, service, décision de la CCT, etc., 10:38-9, 42; 16:141, 144; 17:23, 35, 38, 58; 18:31-2; 19:100; 21:9, 11-2
 Politique, 4:37; 17:23-4, 38, 58; 19:21
 Principe du *paiement par l'utilisateur*, 10:27
 Services aux postes éloignés, subventions, 10:31
 Transporteurs régionaux, 10:39-40
Voir aussi Commission canadienne des transports, réglementation

Travail

Conditions, 3:55, 57
 Santé et sécurité, 3:55-7, 62-3, 93-4; 22:17, 57
 Conditions adverses, refus de travailler, 3:56, 104
 Juridiction, chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 22:9-16; 24:35
 Réglementation, 22:12-5, 17, 29; 25:8-10
 Souterrain en air comprimé, 3:60-1

Travail, ministère

Code canadien du travail, application, 3:55
 Évaluations des programmes de dépenses et de réglementation, 3:85-91
 Représentants, témoignages. *Voir* Associations, groupes..., comparution

Travail, ministère, réglementation

Activités, 3:55-6
 Chevauchements, doubles emplois et incompatibilités, 3:58, 61-2, 98-105
 Et évaluation d'impact (PPCG) du Contrôleur général, liens, 3:64-7
 Groupes d'intérêt public, participation, aide financière, 3:96-7
 Mesures législatives, analyse préalable, 3:75
 Perspectives régionales, 3:63-4
 Processus, modification, 3:55-8
 Public, consultation, 3:77-85
 Réforme, 3:59-64
 Propositions, commentaires, etc. *Voir* Appendices
 Ressources affectées, 3:65-6
 Santé, sécurité et équité, programme (AISE), 3:57, 59, 67-75
 Surveillance, comité des cadres supérieurs, établissement, rôle, etc., 3:57-8

Travail, ministère, réglementation—Suite

Travailleurs, patronat et gouvernement, entretiens, 3:56-8, 77

Tribunaux administratifs

Différences inhérentes, 26:6

Voir aussi Groupe d'étude sur les tribunaux administratifs

Ulrich, M. Martin (directeur adjoint, Division de la politique, Bureau du contrôleur général du Canada)

Réglementation, réforme, étude, 1:70, 75, 80-1, 83-6

Valeurs mobilières, réglementation, 19:38-41

Viande, inspection, Loi, révision, 2:8

Vivian, M. Peter (conseiller juridique et directeur des relations avec le gouvernement, Réseau téléphonique transcanadien)

Réglementation, réforme, étude, 12:8-13, 19-22, 24, 27, 29, 31-2

Walter, M. Don (vice-président, E.F. Walter Ltd., membre du Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation)

Réglementation, réforme, étude, 16:13-4, 18-9, 21, 25-7, 29-31, 37, 45

Ward, M^{me} Beverley (adjointe administrative du secrétaire adjoint au Cabinet, gouvernement de l'Ontario)

Réglementation, réforme, étude, 16:117

Waters, M. D. (président, Association canadienne des boissons gazeuses)

Réglementation, réforme, étude, 11:10-2, 47

Weldon, M. E. Leonard (vice-président, secrétaire et conseiller général, Dow Chemical of Canada Limited)

Réglementation, réforme, étude, 13:7-12, 18-22, 24-6, 28, 30-2, 35-7, 39

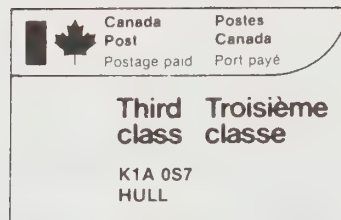
Williams, M. R.E. (directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources)

Réglementation, réforme, étude, 5:104-13, 115-29, 131-2, 138-46

Wyman, M. Ken (directeur exécutif des télécommunications, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)

Réglementation, réforme, étude, 3:13, 20, 36-7, 41

N.B. Voir page 1 pour dates et fascicules



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à.
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

BINDING SECT. NOV 10 1983

